

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1977). El Derecho transitorio de la reforma urbanística (I). *Revista española de derecho administrativo, parte estudios*, 12, pp. 75-133.

Luciano Parejo Alfonso

El Derecho transitorio de la reforma urbanística (I) *

Sumario: I. Introducción.—II. Los principios generales del régimen transitorio.—III. La situación del planeamiento anterior a la reforma: 1. Planes incluidos en el régimen transitorio: A) Planes generales; B) Planes parciales; C) Otras figuras de planeamiento. 2. La duración del período transitorio: A) Supuesto de Municipios con plan general; B) Supuesto de Municipios sin plan general; C) Supuesto de actuaciones amparadas en la Ley 52/1962, de 21 de julio; D) Supuesto de planes provinciales y especiales y normas complementarias y subsidiarias del planeamiento. IV. El desarrollo de los planes generales y la ejecución de los planes parciales durante el período transitorio: 1. La subsistencia y la formulación de planes parciales: A) Planes parciales incluidos en el régimen transitorio; consideración especial de los planes parciales sin previo plan general; B) Régimen transitorio del planeamiento parcial, según su situación a la entrada en vigor de la Ley de Reforma. 2. La ejecución de planes parciales: A) La situación de «en curso de ejecución», criterio determinante del doble régimen a que queda sometida; B) Supuesto de planes parciales aprobados o en tramitación a la entrada en vigor de la Ley de Reforma: a) El régimen urbanístico del suelo; b) El régimen de la ejecución propiamente dicha. C) Supuesto de planes parciales aprobados inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma.—V. La puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento: 1. Consideraciones generales; 2. La adaptación de los planes: generales incluidos en el régimen transitorio: A) Alcance y contenido de la adaptación; B) Procedimiento de aprobación; C) La formulación de planes directores territoriales de coordinación y la adaptación del planeamiento general. 3. La formulación «ex novo» de planes generales conforme a la nueva normativa urbanística; 4. El plan nacional de ordenación; 5. Los planes directores territoriales de coordinación; 6. Los programas de actuación urbanística.

I. INTRODUCCION

La Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975, supone una profunda innovación del ordenamiento urbanístico ¹.

Por esta razón, su entrada en vigor —producida, conforme al artículo 2.º del Código Civil y a falta de cualquier prescripción legal específica en contrario, a los veinte días de su publicación, es decir, el día 25 de mayo de 1975— requiere, respecto a su incidencia sobre la situación preexistente, una serie de matizaciones dirigidas a obviar la brusca solución de continuidad de resultados imprevisibles, ya que —como ha puesto de relieve TOMÁS RAMÓN FER-

* Dada la extensión del trabajo, se publicará en dos números de la REVISTA; en el presente se incluye hasta el número IV del sumario.

¹ No es posible detenerse ahora aquí en un análisis del alcance de la reforma operada en el ordenamiento urbanístico por la Ley 19/1975, de 2 de mayo. Baste, por tanto, con remitir al lector a los trabajos de FRANCISCO PERALES MADUEÑO, «La reforma

Luciano Parejo Alfonso

NÁNDEZ RODRÍGUEZ² — la Ley «... viene a incidir sobre una realidad normativa compleja supuesta la peculiar estructura del ordenamiento urbanístico, construida a partir de un marco legal general que se remite en cada caso a las distintas clases de planes, que son las normas (el carácter normativo de los planes urbanísticos es cuestión ya decidida por una jurisprudencia abundante y bien conocida) que concretan el estatuto jurídico del suelo planeado. La concepción de estos planes ha cambiado sustancialmente, como ya se ha indicado. Desde la entrada en vigor de la Ley de 2 de mayo de 1975, se produce, pues, un desajuste entre el nuevo marco legal y unos planes preexistentes a él, elaborados en base a la Ley reformada».

La Ley de Reforma, consciente de la realidad expuesta, establece un régimen regulador del período de transición hacia el nuevo ordenamiento legal.

La posterior promulgación del Texto Refundido de la nueva Ley del Suelo (aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril), si bien —como es lógico— no ha alterado aquel régimen, sí ha supuesto, sin embargo, alguna alteración en el cómputo de su inicio y, por lo tanto, de su duración legal.

La importancia del régimen jurídico de la transición deriva tanto de la complejidad propia del ordenamiento urbanístico, sobre el que opera la reforma, como del necesario carácter dilatado de dicho período, resultante directa tanto de aquella complejidad como de la propia naturaleza de las situaciones y procesos urbanísticos, puestos en marcha o creados bajo la normativa legal modificada.

Congruentemente con esta importancia, las disposiciones transitorias de la Ley de Reforma han sido objeto de una circular del Ministerio de la Vivienda (circular 2/1975, de 28 de junio), en la que se dictan normas para la aplicación de aquéllas.

II. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL RÉGIMEN TRANSITORIO

En la configuración del régimen transitorio, el legislador de 1975, lejos de establecer un conjunto de reglas abstractas, ha seguido el criterio de seleccionar la problemática más importante y de concretar las soluciones específicas para cada uno de los casos efectivamente contemplados.

Sustancialmente las cuestiones contempladas por las cinco disposiciones transitorias de que se compone aquel régimen pueden agruparse en los siguientes ámbitos temáticos:

a) Situación en que queda el planeamiento urbanístico municipal vigente a la entrada en vigor de la Ley (disposiciones transitorias 1.^a y 2.^a).

de la Ley del Suelo, RDU, núm. 49, julio-agosto-septiembre de 1976, pp. 13 y ss., y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *Cercha, Revista del Consejo Superior de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos*, núm. 18, primer trimestre de 1976, pp. 26 y ss.

² TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *op. cit.*, p. 27.

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

- b) Condiciones de ejecución del anterior planeamiento y de las actuaciones iniciadas al amparo de la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes generales de Vivienda y Urbanismo (disposiciones transitorias 2.^a, 3.^a y 4.^a, párrafos 1.^o y 2.^o).
- c) Puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento creado por la Ley (disposiciones transitorias 4.^a, párrafo 3.^o, y 5.^a).

La concreción de las normas transitorias, como se ve, al planeamiento municipal (general y parcial) parece acertada, pues la ordenación urbanística se ha desarrollado en la práctica, durante todo el período de vigencia de la Ley de 1956, exclusivamente sobre la base de dichas clases de planes.

Pues bien, el principio rector, que indudablemente inspira el conjunto de disposiciones citadas, es el de producir la menor incidencia posible sobre las situaciones creadas al amparo de la legislación reformada, es decir, el de la irretroactividad de las normas legales. La circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda, ya citada, así lo precisa expresamente al decir: «Respetuosas con el principio de irretroactividad de las leyes enunciado en el repetido artículo 2.^o del Código Civil, las disposiciones transitorias de la Ley de Reforma han procurado no introducir soluciones de continuidad en los procedimientos en curso y sólo en casos muy peculiares en los que la continuación de un procedimiento supusiera una colisión con los principios de la Ley de Reforma, o en aquellos otros en los que el procedimiento administrativo concluido sirviera de antecedente necesario para la apertura de uno nuevo, correspondiente a la nueva fase del proceso de planeamiento y urbanización, se ha anticipado la aplicación de los nuevos mecanismos legales a la adaptación de los planes generales de ordenación.»

Consecuentemente con el anterior principio, los supuestos de aplicación inmediata de los preceptos de la Ley de Reforma deben ser objeto de interpretación restrictiva, en cuanto constituyen cabalmente excepciones al mismo. Ello no significa otra cosa que la aplicación de la nueva normativa sólo es posible en los casos y en la medida en que expresamente se encuentre dispuesta por el Derecho transitorio.

Las consideraciones anteriores sólo son válidas, sin embargo, respecto a la parte del ordenamiento legal efectivamente sujeto a régimen transitorio. Porque, supuesta la especial estructura del ordenamiento urbanístico articulada sobre un esqueleto normativo y su desarrollo e integración por el planeamiento, la dificultad a salvar por aquel régimen está constituida precisamente por este segundo elemento de aquella estructura, que es el que produce el estatuto jurídico concreto del suelo y el que consolida, por lo tanto, las situaciones jurídicas, cuyo tránsito al nuevo marco legal ha de resolver. De aquí que, efectivamente, una parte de la nueva normativa legal resulte inmediatamente aplicable a partir de su entrada en vigor, residiendo el criterio delimitador de la misma en la inexistencia de necesidad, para su efectividad, de una previa adaptación del planeamiento preexistente a aquella nueva normativa. Así se indica en la más arriba aludida circular, conforme a la cual «... todas las restantes disposiciones de la Ley de Reforma, cuya aplicación no requiera la

adaptación previa de los planes ni su desarrollo reglamentario, son de aplicación inmediata». Estas disposiciones, por ello, pasan a formar parte integrante del ordenamiento urbanístico, aplicable durante el período de transición.

Todo el régimen transitorio descansa así, pues, sobre la base del juego equilibrado del principio o regla general (irretroactividad) y de su excepción (aplicación inmediata), que determina la conformación —durante el mismo— del ordenamiento urbanístico en la siguiente forma:

1. Aplicación inmediata y general de los preceptos de la Ley de Reforma y, desde luego, de los del Texto Refundido, en cuya aplicación no intervenga el mecanismo, propio de la estructura especial del ordenamiento urbanístico, de remisión al planeamiento, ni la remisión a su desarrollo reglamentario.

Es el caso de las normas procedimentales, de las reguladoras de la organización administrativa y sus competencias, de las relativas a la disciplina urbanística, de las de fiscalidad (salvo aquellas cuya aplicación dependa de las determinaciones del planeamiento), de las que establezcan prescripciones materiales o sustantivas de ordenación (entre estas últimas, y a título de ejemplo, pueden citarse los arts. 45, 60, 60 bis, 66 y 66 bis; hoy, respectivamente, arts. 57, 73, 74, 81 y 82 del Texto Refundido) y las que contengan determinaciones legales sobre régimen subsidiario —en defecto de planeamiento— del suelo (el señalamiento a los Ayuntamientos, en el núm. 3 de la disposición transitoria 5.ª, de un plazo de un año para la formulación del proyecto de delimitación del suelo urbano previsto en el art. 66.2 de la Ley de Reforma, no implica que la vigencia de dicho precepto y de los concordantes queda sujeta a un régimen transitorio).

2. Remisión —para la integración, en el resto, del ordenamiento urbanístico— al planeamiento existente, con inaplicación transitoria de las normas legales que precisen para su eficacia u operatividad de la previa formulación de los nuevos planes, tales como las reguladoras de los siguientes extremos: contenido material y formal de los planes y de su respectiva funcionalidad urbanística, estándares, clasificación del suelo, sistemas de ejecución del planeamiento y régimen de deberes y cargas urbanísticas, entre otros.

Esta remisión se efectúa en las siguientes condiciones:

- a) Aceptación de la vigencia de los planes existentes a la entrada en vigor de la Ley, incluso de aquellos que ésta suprime (planes provinciales).
- b) Congelación del planeamiento municipal general, que determina, de un lado, la prohibición de su revisión y, de otro, el deber de proceder a su adaptación a las nuevas disposiciones legales.

Esta congelación, si bien prevista expresamente sólo con relación al expresado nivel de ordenación, debe entenderse predicable también respecto de los planes provinciales, en cuanto que la supresión de éstos inviabiliza definitiva-

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

mente cualquier revisión de los mismos. En este caso, sin embargo, no se da el efecto del deber positivo de la adaptación, por razón de la aludida supresión.

c) Sujeción del proceso de desarrollo del planeamiento general congelado a través de planes parciales y de la ejecución de estos últimos a un régimen especial, tendente a evitar una excesiva dilación en el tiempo del período transitorio derivado de las condiciones anteriores y a establecer los criterios para la aplicación de la regla de irretroactividad y de sus excepciones.

d) Cancelación de las actuaciones urbanísticas amparadas en la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre la base del doble criterio de su sustitución por el planeamiento nuevo o de régimen transitorio, o de la simple extinción de sus efectos por total ejecución.

La persistencia, en las condiciones expuestas y durante el período transitorio, de los planes preexistentes a la reforma y el propio régimen a que ésta queda sometida durante aquél no constituye, sin embargo, obstáculo a la puesta en marcha del proceso de ordenación urbanística con arreglo al nuevo sistema de planeamiento sobre el mismo territorio ordenado por aquellos planes. Esta puesta en marcha del actual planeamiento está incluso fomentada por el Derecho transitorio, que se refiere concretamente a las figuras del plan nacional y de los planes directores. Así pues, y concretando la observación a estos últimos planes, es obvio que la aprobación de los mismos ha de desencadenar automáticamente el mecanismo de adaptación obligatoria de los planes generales, previsto en el artículo 8.º bis, 4, de la Ley de Reforma (actual artículo 9.2 del Texto Refundido); procedimiento éste que, al ser factible su superposición al de adaptación de los referidos planes generales a las disposiciones legales exigidos por el régimen transitorio, puede incidir en la evolución de este último.

Obvio resulta decir, por último, que el régimen transitorio, tal como ha quedado definido en sus características esenciales, sólo rige en aquella parte del territorio nacional, efectivamente ordenada por planes urbanísticos aprobados con arreglo a la Ley del Suelo de 1956; razón por la cual, en el resto de dicho territorio, el nuevo ordenamiento urbanístico se aplica en su integridad *ab initio*.

III. LA SITUACION DEL PLANEAMIENTO ANTERIOR A LA REFORMA

1. PLANES INCLUIDOS EN EL REGIMEN TRANSITORIO

El Derecho transitorio sólo se refiere expresamente al planeamiento municipal (planes generales y parciales).

A) *Planes generales*

De la obligación de adaptación a las nuevas disposiciones legales, que la disposición transitoria primera establece para los planes generales de ordenación vigentes a la promulgación de la Ley de Reforma, resulta cabalmente la aceptación de la continuación de su eficacia, en tanto dicha adaptación tiene lugar, además de la congelación del proceso de formulación de nuevos planes con arreglo a la Ley de 1956. Este último efecto es lógica consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Reforma (aun sin efectos retroactivos sobre el planeamiento anterior) y de la propia previsión de un régimen transitorio. La circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda acoge dicho efecto, al decir —respecto a la adaptación de los planes generales— que «Este mandato impide la revisión de los planes generales con arreglo a la Ley de 12 de mayo de 1956, por lo que aquellas corporaciones o entidades urbanísticas especiales que tuvieran en curso de revisión un plan general deberán suspender el procedimiento para proceder a la adaptación prevista en esta disposición transitoria y a su tramitación con arreglo a la misma.»

Sin embargo, la regla anterior de la congelación del planeamiento preexistente a la nueva Ley (a partir de la línea marcada por la vigencia efectiva de aquél) sufre una matización y una excepción por virtud de lo prevenido en el número 3 de la disposición transitoria 5.^a, la cual —para establecer el mandato, a los municipios que no cuenten con plan general, de formulación del pertinente proyecto de delimitación de suelo urbano— parte de la constatación de la inexistencia de aquel plan sólo en los casos en que ni hubiera y un plan aprobado ni dicho plan estuviera al menos en tramitación³.

La matización, pues, de la regla general anterior consiste en que la conservación del planeamiento anterior no sólo comprende a los planes generales vigentes y a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, sino que alcanza a los que sólo contarán en dicho momento con el acto de aprobación definitiva, aunque éste no hubiera sido objeto aún de la preceptiva publicación para la ejecutividad del plan. Cualquiera otra interpretación conducirá al absurdo de crear unos supuestos cuyo régimen jurídico durante el período transitorio no estaría previsto, ya que ni el plan general aprobado, pero no publicado, estaría vigente (con lo que no resultarían de aplicación las determinaciones de las dos primeras disposiciones transitorias), ni el Ayuntamiento estaría obligado a formular proyecto de delimitación del suelo urbano (con lo que no sería posible la aplicación al término municipal, por intermedio del número 3 de la disposición transitoria 5.^a, del régimen legal del suelo en ausencia del plan general).

Y la excepción a la repetidamente citada regla general consiste en la permisión legal de la continuación del procedimiento de aprobación de los planes generales, que estuviera ya iniciado a la entrada en vigor de la Ley de Reforma.

³ El número 3 de la disposición transitoria quinta de la Ley de Reforma establece textualmente en su párrafo primero: «Los Municipios que no contarán, a la entrada en vigor de esta Ley, con Plan General de Ordenación Urbana *aprobado o en tramitación*, deberán formular en el plazo de un año, proyecto de delimitación de Suelo urbano establecido en el artículo sesenta y seis, dos.»

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

De esta forma, debe entenderse que los planes en curso de tramitación en dicho momento pueden llegar a ser aprobados y a entrar en vigor, una vez publicada su aprobación, pasando a formar parte así de los planes generales comprendidos en el ámbito de aplicación de la disposición transitoria 1.^a (es decir, de vigencia aceptada y sujetos a la obligación de adaptación al nuevo ordenamiento). Conclusión ésta a la que se llega por las mismas razones que han llevado a aceptar la anterior matización a la misma regla general⁴.

Ahora bien, esta excepción ha de entenderse aplicable dentro de los dos siguientes límites:

1. Sólo comprende aquellos planes que contaran, a la entrada en vigor de la Ley, por lo menos con aprobación inicial.

En efecto, aludiendo la disposición transitoria 5.^a únicamente a los planes que estuvieran «en tramitación», forzoso resulta concretar el alcance exacto de tan imprecisa expresión. Y tal concreción debe realizarse con criterios interpretativos, pues en este supuesto no debe entenderse eficaz el principio de irretroactividad (en cuanto que dicho supuesto consiste cabalmente en una excepción a la regla general establecida en aplicación de aquel principio por la disposición transitoria 1.^a, que fija el límite de la irretroactividad en el dato de la vigencia del planeamiento preexistente), y sí, por el contrario, el principio que postula la reducción del régimen transitorio a sus justos límites en favor del nuevo ordenamiento urbanístico.

En función de lo anterior y aludiendo indudablemente la expresión legal «en tramitación», a la exigencia de que el procedimiento de aprobación del plan haya sido ya iniciado, ha de estarse a lo prevenido en la sección 4.^a del capítulo II, del título I de la Ley del Suelo de 1956, reguladora de aquel procedimiento. Y, conforme al artículo 32 de dicha sección, el primer acto del procedimiento de aprobación de los planes es el de aprobación inicial; razón por la cual a la existencia de este último acto debe atenderse para responder afirmativamente la cuestión de si un plan en concreto estaba o no a la entrada en vigor de la Ley, «en tramitación».

2. El plan, finalmente aprobado y publicado, se encuentra sujeto al mandato de adaptación a las nuevas disposiciones, en los mismos términos y condiciones establecidos por la disposición transitoria 1.^a para los que ya se encontraban vigentes a la entrada en vigor de la Ley de Reforma.

Quiere ello decir no sólo que sustantivamente quedan incluidos en aquel mandato, sino que el lapso de tiempo que forzosamente ha de transcurrir desde la

⁴ En este sentido se pronuncia, por demás, aunque razonando sobre la base exclusiva del principio general de la irretroactividad de la Ley de Reforma, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *op. cit.*, p. 30), quien afirma literalmente que: «En aplicación del principio general de irretroactividad no sólo se acepta que continúen vigentes y sigan aplicándose los Planes Generales existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley, en tanto se realiza su adaptación, sino también que se continúe la tramitación de los Planes Generales formados sobre la base de la Ley de 1956, aunque no aprobados definitivamente, en aquel momento (disposición transitoria quinta, número 3: 'Los Municipios que no contaran, a la entrada en vigor de esta Ley, con Plan General de Ordenación Urbana aprobado o en tramitación...').»

citada entrada en vigor del texto legal hasta la aprobación y subsiguiente publicación de tales planes —cualquiera que sea la duración de dicho lapso de tiempo en función del trámite en que se hubiera encontrado el procedimiento de aprobación— no justifica en modo alguno una exención del plazo en que el aludido mandato debe ser cumplido, sino todo lo más la formulación de una petición de ampliación del mismo al amparo de lo previsto en el número 3 de la disposición transitoria 1.^a ⁵.

Cualquiera otra interpretación supone un fraude al régimen transitorio establecido por la Ley y, consecuentemente, un retraso ilegítimo a la definitiva aplicación de la totalidad del nuevo ordenamiento urbanístico.

3. A partir de la entrada en vigor de la Ley de Reforma y en el trámite inmediatamente siguiente a dicho momento, deben aplicarse ya las normas de procedimiento y de competencia de aquella Ley (hoy del Texto Refundido) y no de la Ley del Suelo de 1956.

La razón estriba en que las aludidas normas, conforme a lo que ya se dijo al tratar de los principios generales del régimen transitorio, han entrado en vigor inmediatamente y no han quedado sujetas a dicho régimen.

Más allá de los supuestos analizados no cabe admitir excepción alguna otra a la regla general de la congelación del planeamiento general municipal. En especial no parece plausible la tesis apuntada por TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ⁶, basada en la existencia de algunas resoluciones concretas del Ministerio de la Vivienda, que no cita acerca de que parece posible que se sigan tramitando modificaciones de elementos aislados de los planes generales preexistentes, pues, aparte de que carece de cualquier apoyatura en el Derecho transitorio, supone una aplicación de preceptos de la Ley de 1956 después de su formal derogación y una correlativa inaplicación de los correspondientes de la nueva Ley, que atentan frontalmente contra los principios y reglas básicas que informan el aludido régimen transitorio. Conclusión que se reafirma, si se tiene en cuenta que, de permitirse, aquellas modificaciones (cuyo alcance legítimo sería ya de por sí una fuente inagotable de discusiones) vendrían a perturbar el cumplimiento del mandato de adaptación de los planes generales contenido en la disposición transitoria 1.^a

En conclusión, pues, la aceptación por la Ley de Reforma de la vigencia del planeamiento preexistente alcanza, por lo que a los planes generales respecta, no sólo a los que ya estuvieran vigentes a la fecha de la entrada en vigor del citado texto legal, sino a todos los que, contando cuando menos con aprobación inicial en dicho momento, lleguen a ser ejecutivos tras su aprobación definitiva.

⁵ El número 3 de la disposición transitoria primera preceptúa: «El Gobierno, a propuesta del Ministro de la Vivienda, podrá, *en casos justificados*, reducir o ampliar este plazo en dos años.»

⁶ TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *op. cit.*, p. 30.

B) *Planes parciales*

De la aceptación legal de la vigencia de los planes generales preexistentes se sigue, sin más, la de los planes parciales formulados en desarrollo de aquéllos. Dicha conclusión resulta directamente por demás de lo preceptuado en las disposiciones transitorias 2.^a y 3.^a, ya que mal podría entenderse en otro caso cómo dichas disposiciones establecen criterios para la ejecución de unos planes parciales no vigentes.

La relación dialéctica, existente ya en la Ley de 1956 (y reforzada en la Ley de Reforma) entre plan general y plan parcial (éste no constituye más que un desarrollo de aquél, que es previo y supraordenado al mismo), debería conducir, en principio, al criterio de que los planes parciales, cuya vigencia continúa, son precisamente aquellos que desarrollen planes generales cuya vigencia asimismo persista en los términos antes explicados. A ello podría aludir la expresión que utiliza, en su inciso inicial, la disposición transitoria 2.^a, que es la que abre la regulación del régimen transitorio relativo a los planes parciales⁷.

Si bien es cierto que la anterior solución responde indudablemente al esquema legal teórico de la Ley de 1956 y que, por lo tanto, debería resolver todos los casos que se dieran en la práctica, en cuanto que, conforme a aquel esquema, no existe más plan parcial que el que desarrolla un previo plan general, no es menos cierto que la realidad urbanística —apoyada en una doctrina jurisprudencial clara al respecto— no se ajustó durante la vigencia de la referida Ley al citado esquema, habiéndose redactado y aprobado con normalidad planes parciales sin previo plan general, sobre todo de iniciativa privada.

El legislador de la reforma, que al regular sustantivamente la figura del plan parcial tuvo indudablemente presente la experiencia a que se ha hecho alusión (en el artículo 10, núm. 1, párrafo 2.^o⁸, desautoriza expresamente la práctica anterior, legitimada jurisprudencialmente, al prohibir la redacción de planes parciales sin plan general o normas complementarias de planeamiento previos), parece haberse olvidado de la problemática que dicha experiencia plantea a la hora de regular el período transitorio, ya que no parece plausible estimar que pretendiera —dados los principios que inspiran el régimen de dicho período— la derogación de los planes parciales independientes preexistentes.

⁷ La disposición transitoria segunda citada comienza disponiendo: «En tanto no se lleve a cabo la adaptación prevista en la disposición anterior, se tendrán en cuenta las siguientes reglas: ...», es decir, alude a la obligada adaptación de los planes generales a las nuevas disposiciones legales para fijar el límite temporal de aplicación del régimen transitorio que establece para los planes parciales, con lo que parece partir de que sólo subsisten éstos en la medida en que se inserten en uno de los planes generales que declara vigentes el propio Derecho transitorio.

⁸ El precepto citado pertenece a la Ley de Reforma. En la actualidad se corresponde con el artículo 13, núm. 1, párr. 2.^o, del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril.

Partiendo de la anterior hipótesis y aplicando el principio general de irretroactividad que informa al Derecho transitorio, debe integrarse la laguna detectada aplicando a los planes parciales sin previo plan general anteriores a la Ley de Reforma la regla general con aquel mismo Derecho establece para los planes generales, si bien con la salvedad de no resultar en este caso operativa la excepción de dicha regla, consistente en la posibilidad de la aprobación de los planes parciales de este tipo que estuvieran en tramitación a la entrada en vigor de la Ley de Reforma. Esta salvedad aparece justificada en razón a que aquella excepción —por su naturaleza de tal— debe ser interpretada restrictivamente y jugar, por lo tanto, sólo en el supuesto legalmente previsto, además de que en el presente caso debe primar la voluntad legal expresa de corrección de una práctica legal considerada defectuosa. De esta manera se solventa la laguna legal, conjugando adecuadamente el principio de irretroactividad y de efectividad de la nueva ordenación legal a partir de su entrada en vigor.

Así pues, los planes parciales redactados sin previo plan general y vigentes o aprobados definitivamente a la entrada en vigor de la Ley de Reforma continúan desplegando sus efectos propios durante el período de transición. No sucede otro tanto con los que, en aquel momento, estuvieron aún en tramitación; la ulterior sustanciación de cuyo procedimiento de aprobación deviene inviable.

El régimen propio de los planes parciales que desarrollen un previo plan general es, sin embargo, distinto. Ahora el marco de la situación viene dado por la continuación de la vigencia de dicho plan general y, por lo tanto, no sólo de sus determinaciones materiales de ordenación, sino de sus previsiones relativas al desarrollo de planes parciales. En otras palabras, la remisión a la ordenación urbanística establecida por los planes generales —con inaplicación parcial del nuevo ordenamiento legal durante el período transitorio— en que se traduce la aceptación de su vigencia por la Ley de Reforma, implica de suyo el despliegue por aquella ordenación de toda su eficacia y, por lo tanto, también de la posibilidad del desarrollo del plan general de que se trate a través de planes parciales.

Así pues, en este caso la congelación de la situación preexistente se produce prácticamente a partir de la línea que marca la vigencia de los propios planes generales, de forma que en el período transitorio puede desplegarse la totalidad de la tramitación de planes parciales, incluso en su fase de mera redacción técnica. Quiere ello decir que en el período transitorio es posible la formulación de planes parciales ajustados en su contenido a la Ley de 1956.

El anterior principio tiene, sin embargo, una excepción, prevista en el número dos de la disposición transitoria segunda. En efecto, dicho precepto, al propio tiempo que configura el citado principio —en cuanto alude expresamente a la posibilidad de la tramitación de planes parciales, cuya aprobación inicial sea posterior a la entrada en vigor de la nueva Ley—, señala que, en tal caso, los planes parciales han de ajustarse a las disposiciones de dicha Ley reguladora del contenido formal y material de los mismos, aun cuando tengan que

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

partir de las viejas calificaciones del suelo operadas por los correspondientes planes generales.

En su consecuencia, de acuerdo con el régimen transitorio y en cuanto hace a los planes parciales de desarrollo de previos planes generales, la aceptación legal de la vigencia transitoria del planeamiento anterior alcanza no sólo a los ya vigentes a la entrada en vigor de la reforma, sino a aquellos que —amparados en un plan general en vigencia asimismo transitoria— se formulen, aprueben y entren en vigor tras aquella entrada en vigor, si bien los que se aprueben inicialmente después de esta última fecha han de ajustar su contenido y documentos a las nuevas disposiciones legales (es decir, han de adaptarse inmediatamente a las mismas) aun cuando operen a partir de las calificaciones de suelo establecidas por el correspondiente plan general⁹.

C) Otras figuras de planeamiento

Como antes ha quedado ya dicho, el Derecho transitorio de la Ley de Reforma no contempla más que el planeamiento municipal, lo que no es más que consecuencia del planteamiento general de resolución detallada de los casos concretos más polémicos de que parte¹⁰.

La falta de toda referencia a las restantes clases de planes y a los también instrumentos de ordenación en que consisten las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento no puede interpretarse en el sentido de que han quedado derogados y sin efecto todos los formulados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, pues a tal resultado se opondría el principio general de irretroactividad inspirador del Derecho transitorio, que postula cuando menos la conservación de los planes vigentes en aquel momento. La Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda se pronuncia expresamente, en su punto 6, por la continuación de la vigencia de los planes provinciales y de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento aprobados con anterioridad a la Ley de Reforma.

La cuestión se centra realmente en las figuras de los planes provinciales, planes especiales y normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.

⁹ La Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda, en el apartado B) de su punto 2, dice al respecto lo siguiente: «El número 2 de esta Disposición Transitoria (se refiere a la segunda) se refiere a los Planes parciales que se aprueban inicialmente en fecha posterior a la de entrada en vigor de la Ley de Reforma y que desarrollen Planes generales no adaptados a dicha Ley. Estos planes parciales se ajustarán a lo dispuesto en el nuevo artículo 10 y desarrollarán las respectivas calificaciones de suelo de los correspondientes Planes generales, lo que significa, de una parte, que habrán de incorporar como mínimo las reservas de terrenos que para dotaciones y equipamientos comunitarios establece dicho artículo, y por otra parte, que los Planes generales, a los que se han de ajustar igualmente, conservan sus calificaciones de suelo urbano, de reserva y rústico, con su correspondiente régimen jurídico, en tanto no se proceda a su adaptación.»

¹⁰ La Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda justifica la falta de normación por el régimen transitorio de otras figuras de planeamiento en la razón de que éstas «...no requieren inexcusablemente su adaptación a la misma (se refiere a la Ley de Reforma)»; justificación que viene a coincidir —sólo que desde distinta perspectiva en su formulación— con la expuesta en el texto.

Luciano Parejo Alfonso

La problemática de los planes provinciales es específica, en cuanto que la Ley de Reforma suprime esta clase de planes. Por virtud de tal supresión, la aplicación a estos planes del principio de irretroactividad debe atemperarse con un criterio riguroso en orden a la congelación de la situación de los mismos. En este sentido, sólo puede extenderse la aceptación legal de la vigencia del planeamiento preexistente a aquel que gozara ya de ejecutividad o, cuando menos, contara con aprobación definitiva a la entrada en vigor de la Ley, debiendo estimarse inviable todo el que se encontrara en dicho momento aún en tramitación.

Por lo que respecta a los planes especiales, si bien la solución en este caso no parece tan claramente fundamentada como en el de los planes provinciales, ya que aquéllos son incluso potenciados en sus funciones urbanísticas por la nueva normativa legal, el hecho de que el Derecho transitorio de esta última no contenga norma alguna que les sea directamente aplicable conduce necesariamente a la utilización del criterio más seguro, que es el seguido precisamente para los planes provinciales.

Se coincide, pues, en lo atinente a los planes provinciales con la interpretación consagrada en la citada Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda, añadiendo al planteamiento de la misma criterio análogo para los planes especiales, que aquella norma no contempla.

Ha de aceptarse asimismo, por correcta, la solución que la mencionada Circular arbitra, con carácter general, para las normas subsidiarias y complementarias, la cual —aunque formulada desde la perspectiva de las que se hubieran encontrado a la entrada en vigor de la Ley de Reforma aún en tramitación— no viene sino a confirmar las anteriormente establecidas para los planes provinciales y especiales. En efecto, la previsión contenida en el último párrafo del punto 6 de la referida Circular¹¹ acerca de que las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento en tramitación a la fecha de entrada en vigor de la reforma han de ajustarse, en todo caso, a lo dispuesto en la nueva Ley, no significa otra cosa que ésta sólo deja subsistentes durante el período transitorio las que ya contaran con aprobación definitiva. La obligación de ajustarse a las disposiciones de la Ley de Reforma es plena, con lo que las normas resultantes del cumplimiento de aquélla no guardan ya relación alguna —más allá de la procedimental— con las que se encontraban en tramitación a la entrada en vigor de la Ley.

No puede, sin embargo, manifestarse idéntica aceptación del criterio que sigue la repetidamente invocada Circular respecto a un tipo concreto de normas subsidiarias que aísla: las preexistentes a la Ley de Reforma que tuvieran una función supletoria del planeamiento municipal general. El criterio consiste en declarar aplicable por analogía a dichas específicas normas la disposición transitoria primera relativa al planeamiento general, por lo que quedan

¹¹ Dice la Circular, en el punto aludido, textualmente: «Por lo que afecta en particular a las Normas subsidiarias y complementarias en tramitación por los órganos del Ministerio de la Vivienda, se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley de Reforma.»

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

sujetas al mandato de adaptación a las nuevas normas legales que tal disposición establece para este último planeamiento¹².

La interpretación de la Circular podría aceptarse, en principio, siempre y cuando no chocara directa o indirectamente con alguna disposición expresa del Derecho transitorio. Pero es el caso, que de hecho supone privar en parte (en todos aquellos supuestos en que existieran normas subsidiarias de ámbito municipal) de eficacia al número 3 de la disposición transitoria quinta, de acuerdo con el cual todos los municipios que no contaran, a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, con plan general aprobado o en tramitación, deben formular el proyecto de delimitación del suelo urbano establecido en el artículo 66.2 de aquella Ley.

Es evidente, a la vista de esta disposición transitoria, que la Ley reserva el régimen expuesto (aplicación de las disposiciones materiales o sustantivas de ordenación urbanística establecidas en la propia Ley a todos los supuestos de municipios que no cuenten, a su entrada en vigor, con plan general (aprobado o en tramitación) y, por lo tanto, también a aquellos en que sólo existen normas subsidiarias de dicho planeamiento. Esta es una opción establecida por la Ley, con la que puede o no estarse de acuerdo en la medida de que se dude de su oportunidad o acierto, pero que no puede pretenderse inexistente.

En efecto, para que la interpretación de la Circular ministerial pudiera considerarse legítima sería necesario demostrar una laguna legal, que sólo sería existente en el caso de justificarse suficientemente que la disposición transitoria quinta, en su número 3, no contempla o, por mejor decir, excluye de su ámbito de aplicación el caso de términos municipales ordenados por normas subsidiarias del planeamiento general. La propia redacción minuciosa de la disposición transitoria, que se detiene en especificar la situación concreta del planeamiento general de la que se parte para establecer la obligación legal de formulación del proyecto de delimitación del suelo urbano, impide estimar aquella exclusión, y el hecho de que las normas subsidiarias, como instrumentos de ordenación, no sólo se encontraran reguladas ya en la Ley de 1956, habiendo sido utilizadas frecuentemente en el período de vigencia de dicho texto legal, sino hayan sido objeto de una remodelación importante en cuanto a su funcionalidad urbanística en la Ley de Reforma, inviabiliza el argumento de una verdadera laguna por olvido del legislador.

Así pues, la solución acogida en la Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda para las normas subsidiarias de planes generales supone una infracción de lo prevenido en el número 3 de la disposición transitoria quinta, siendo el régimen aplicable realmente al supuesto de Municipios que contaran a la entrada en vigor de la Ley de Reforma con aquellas normas subsidiarias el regulado en dicho precepto, es decir, la caducidad de dichas normas —la

¹² La Circular invocada establece en el párrafo primero de su punto 6: «La Ley de Reforma no establece ninguna norma transitoria con respecto a estos Planes y Normas porque no requieren inexcusablemente su adaptación a la misma, salvo que se trate de Normas subsidiarias de planeamiento general que, por su carácter supletorio de los Planes generales, habrá de seguir la regla de la Disposición transitoria primera.»

Luciano Parejo Alfonso

continuación de cuya vigencia no se acepta por la Ley— y su sustitución por las disposiciones materiales de ordenación de esta última aplicables (hoy las del Texto Refundido) y que no son otras que las que establecen la clasificación del suelo y el contenido del *ius edificandi* en cada categoría del mismo en ausencia de planeamiento general, previa formulación del proyecto de delimitación del suelo urbano.

2. LA DURACION DEL PERIODO TRANSITORIO

A) *Supuesto de municipios con plan general*

La Ley de Reforma, tal como ha quedado visto, parte del principio —con las precisiones antes efectuadas— de aceptación de la vigencia del planeamiento anterior a la misma. Esta vigencia, sin embargo, es a plazo fijo, en el sentido de que sólo persiste en el período transitorio. De aquí el interés de la determinación del límite temporal de dicho período.

El tránsito hacia el nuevo sistema de planeamiento derivado de la reforma se instrumenta en la Ley sobre la base de la adaptación a la misma de los planes generales de ordenación (disposición transitoria primera). Es tal adaptación la que marcará, en cada caso concreto, la finalización del régimen transitorio ¹³.

El plazo establecido en la aludida disposición transitoria para llevar a cabo la adaptación del planeamiento es, con carácter general, el de cuatro años, a contar desde la fecha de entrada en vigor de la Ley de Reforma ¹⁴, si bien ha de advertirse que la mencionada disposición no exige la aprobación en dicho plazo de la adaptación, sino tan sólo la remisión de la correspondiente propuesta a los órganos competentes. Esta última precisión no es en absoluto baladí, supuesto que el número cuatro de la misma disposición transitoria somete a la aprobación de las adaptaciones del planeamiento al mismo procedimiento establecido para la aprobación de los planes, aunque con la importante salvedad de la inaplicación en este caso de la técnica del silencio administrativo positivo. Quiere ello decir que no existe garantía legal alguna —más que las generales del ordenamiento regulador del procedimiento administrativo— de que el órgano urbanístico en cada caso competente para la aprobación definitiva de la adaptación del planeamiento va a ejercer efectivamente su competencia de forma expresa en el plazo legalmente establecido para ello; razón por la cual, el plazo legal de cuatro años puede verse sensiblemente incrementado hasta que de hecho la adaptación tenga lugar.

¹³ Así se deduce de la puesta en relación del mandato de adaptación de los planes generales, contenido en la disposición transitoria primera, con el inciso inicial de la disposición transitoria segunda —relativa a las reglas a observar en el período transitorio para la ejecución de los planes parciales—, con arreglo al cual dichas reglas se entienden aplicables «en tanto no se lleve a cabo la adaptación prevista en la disposición anterior».

¹⁴ El número 2 de la disposición transitoria primera dispone: «Las Entidades Locales deberán remitir las propuestas de adaptación a los órganos competentes para la aprobación de los planes, dentro de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.»

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

Así pues, en realidad la duración, en principio, del período de transición no será de cuatro años, sino de éstos más el lapso de tiempo que en cada caso medie entre la remisión de la propuesta de adaptación al órgano competente y su aprobación definitiva.

Sin perjuicio de lo anterior, el plazo general de cuatro años aludido puede verse reducido o ampliado en dos años, por virtud del ejercicio por el Gobierno de la facultad que le otorga el número 3 de la misma disposición transitoria primera, que se viene comentando¹⁵, con lo que la anterior conclusión debe entenderse matizada con las precisiones que resultan de la posibilidad de la reducción o ampliación antedichas.

La adecuada comprensión del período de transición exige, no obstante, tener en cuenta su condición de proceso individualizado en cada caso concreto, por virtud de su referencia al planeamiento, y el carácter de máximos de los plazos legalmente previstos.

Desde la perspectiva que ofrece la consideración de estos dos datos, el período de transición aparece no como un sistema general —uniforme y rígido en su materialidad y en su cadencia temporal— de paso al nuevo ordenamiento urbanístico, sino como un régimen flexible y adaptado, en los dos aludidos aspectos, a las circunstancias urbanísticas concurrentes en cada caso concreto (complejidad de los problemas existentes en el término municipal) y a la capacidad de gestión de la Administración municipal de que se trata, de forma que el tránsito aludido tiene lugar desde el Derecho transitorio de manera desigual en intensidad (mayor o menor profundidad de la adaptación del plan a la nueva legalidad a partir del contenido mínimo de aquella fijado por el número uno de la disposición transitoria primera) y en el tiempo (agotando o no los plazos legales).

Ahora bien, hasta aquí se ha venido contemplando el que pudiera denominarse desenvolvimiento normal de la transición al nuevo ordenamiento urbanístico. Pero es así que, en la medida en que aquella transición queda remitida a la adaptación del planeamiento y esta última debe ser promovida por la Administración municipal, ha de aceptarse como posible un desarrollo anormal de la transmisión a consecuencia del incumplimiento por aquella Administración del mandato de adaptación en los plazos máximos legales. Posibilidad que no debe estimarse como pura elucubración hipotética, a la luz de la experiencia que supone la escasa formulación de planes generales a lo largo del dilatado período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956.

Tan es así, que el Derecho Transitorio de la Ley de Reforma contempla expresamente esta eventualidad en el número cinco de su disposición transitoria primera. La solución legal consiste en la subrogación de oficio de los órganos estatales urbanísticos en cada caso competentes para la aprobación definitiva de la adaptación (Ministerio de la Vivienda o Comisión Provincial de Urbanismo) en la competencia de la Administración municipal¹⁶.

¹⁵ Vid. nota número 5.

¹⁶ El número 5 de la disposición transitoria primera establece: «Si las propuestas de adaptación no fueron remitidas para su aprobación dentro de los indicados plazos, el

Luciano Parejo Alfonso

En este caso la fórmula de intervención estatal sustitutiva de la municipal es más enérgica que las de los supuestos ordinarios de subrogación previstos ya en los artículos 205 y 206 de la Ley del Suelo de 1956¹⁷; preceptos que no han sido afectados directamente por la Ley de Reforma. Esta mayor energía del Derecho transitorio en la configuración del supuesto de subrogación que establece, consiste en la imposición de ésta como auténtico deber a cargo de los órganos estatales correspondientes (dado el carácter imperativo de la redacción del precepto) y se explica en razón a la necesidad de evitar una excesiva, si no indefinida, prolongación del período de transición, guardando el mecanismo previsto a semejanza con la solución adoptada por la *legge ponte* italiana de 1967 para resolver el problema derivado de la pasividad municipal en la formulación de los *piani regolatori generali* y *programmi di fabbricazione*¹⁸.

Sin embargo, para que la subrogación obligada en el deber municipal de formulación de la adaptación de los planes generales a las nuevas disposiciones hubiera desplegado toda su eficacia, habría sido necesaria la sujeción a plazo del ejercicio de las competencias asumidas por subrogación, cosa que el precepto legal no hace.

Así pues, con arreglo al número cinco de la disposición transitoria primera, el ministro (en el caso de municipios capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes) o la Comisión Provincial de Urbanismo (en los restantes casos) quedan automáticamente subrogados en la obligación que la misma disposición transitoria, en su número dos, impone a los Ayuntamientos de formular las pertinentes propuestas de adaptación a la nueva Ley de los correspondientes planes generales, si —finalizado el plazo legalmente fijado para la presentación de aquéllos a los citados órganos estatales y su eventual prórroga— tal presentación no ha tenido lugar¹⁹. Ahora bien, el cumplimiento de la expresada

Ministerio de la Vivienda o las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en su caso, procederán a redactarlas y tramitarlas de oficio.»

¹⁷ El artículo 26 de la Ley del Suelo de 1956 (hoy el artículo 33 del Texto Refundido aprobado por Decreto 1.346/1976), que contempla específicamente el supuesto de subrogación de los órganos estatales en la competencia provincial o municipal de formulación del planeamiento, regula dicha subrogación como una facultad y no como un deber.

Los artículos 205 y 206 de la misma Ley (hoy artículos 217 y 218 del Texto Refundido aprobado por Decreto 1.346/1976) configuran igualmente como facultad tanto la asunción por las Diputaciones Provinciales de las obligaciones urbanísticas municipales, como la transferencia de éstas a las Comisiones Provinciales de Urbanismo por decisión del Ministro de la Vivienda en los casos de negligencia de los Ayuntamientos en el cumplimiento de las mencionadas obligaciones.

¹⁸ La mencionada ley puente italiana establece, para el caso de negligencia municipal en la formulación de los instrumentos de ordenación citados dentro de los plazos legalmente establecidos y de sus eventuales prórrogas, el deber a cargo del Prefecto (hoy Presidente de la Región) de requerir a dicho efecto a la Administración municipal y, en caso de ineficacia de dicho requerimiento, de nombrar a un *commissario* que se sustituye en la competencia municipal en la medida necesaria.

¹⁹ El carácter imperativo con que se expresa el precepto y el hecho de que la efectividad del mandato a los órganos urbanísticos estatales que contiene quede condicionada única y exclusivamente al dato fáctico de la no remisión en plazo por los Ayuntamientos de las propuestas de adaptación, obligan a considerar —en función de la *ratio* de la norma antes expresada de evitar una excesiva dilación del período transitorio— que el cumplimiento de la aludida condición determina, por sí mismo y automática-

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

obligación por los órganos urbanísticos subrogados en ella no se encuentra sujeta a plazo perentorio específico alguno, ya que el precepto legal se limita a disponer que aquellos procederán a redactar y tramitar de oficio las oportunas adaptaciones de los planes generales, y sí únicamente a los fijados con carácter general por la legislación de procedimiento administrativo.

Con arreglo, por tanto, a lo expuesto, procede precisar la conclusión más atrás adelantada en orden a la duración posible del período de transición, en el sentido de que aquella —en el supuesto de incumplimiento de la obligación legal por la Administración municipal— será de cuatro años (eventualmente prorrogados por otros dos) más el lapso de tiempo que lleve al órgano estatal subrogado en la posición de aquella Administración la formulación de la adaptación del plan de que se trate y al de duración posterior del procedimiento de aprobación de esta última.

En su consecuencia, en supuestos límites que no cabe descartar, la plena aplicación del nuevo ordenamiento urbanístico en su integridad puede verse diferida hasta ocho o diez años después de la entrada en vigor de la Ley de Reforma; período de tiempo de eficacia reducida o parcial de la reforma, por virtud de la subsistencia del planeamiento anterior a ella, nada desdeñable, tanto en la hipótesis maximalista expuesta, como en una estimación media de su duración —que pudiera concretarse en seis años²⁰—, que pone de relieve la enorme trascendencia del régimen transitorio.

B) Supuesto de municipios sin plan general

En este supuesto han de entenderse comprendidos, conforme ha quedado razonado más atrás al analizar el planeamiento declarado vigente por la Ley de Reforma, tanto los municipios que no cuentan con ningún tipo de instrumento de ordenación urbanística, como aquellos cuyo término municipal se encuentra ordenado por normas subsidiarias de planeamiento.

En efecto, el número 3 de la disposición transitoria quinta obliga a todos los municipios que no contaran, a la entrada en vigor de la nueva Ley, con plan general aprobado o al menos en tramitación, a formular —en el plazo de un año— proyecto de delimitación del suelo urbano²¹.

mente, la subrogación de aquellos órganos estatales en la obligación municipal y, consecuentemente, en la competencia correspondiente, quedando la Administración municipal privada de ella.

En los supuestos límites en que los Ayuntamientos tuvieran adelantados ya en gran parte los trabajos de la adaptación habrá de acudir a la asunción de los mismos, si así procede, por el órgano estatal subrogado.

²⁰ TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *op. cit.*, p. 28), al analizar la posible duración de la etapa de transición, no duda en señalar la dificultad de que ésta logre desenvolverse realmente en los cuatro años en principio establecidos. Dice textualmente: «Se quiere significar con ello que la adaptación de los Planes Generales va a ser tarea compleja y que muy posiblemente el plazo de cuatro años fijado en la disposición transitoria primera tendrá que ampliarse en no pocos a seis, tal y como se prevé en el número 3 de dicha disposición».

²¹ El citado precepto establece: «Los Municipios que no contaran, a la entrada en vigor de esta Ley, con Plan General de Ordenación Urbana aprobado o en tramitación, deberán formular en el plazo de un año, proyecto de delimitación de suelo urbano establecido en el artículo sesenta y seis, dos».

El precepto no establece propiamente un régimen transitorio estricto sentido, ya que las disposiciones legales sustantivas de ordenación urbanística reguladoras del régimen del suelo y del ejercicio del *ius edificandi* en municipios que no cuenten con planeamiento, de cuya efectiva aplicación trata a través de la formulación de proyectos de delimitación del suelo urbano, deben entenderse en vigor desde el mismo momento del comienzo de la vigencia de la Ley de Reforma, conforme quedó argumentado más atrás. Lo que sucede es que, mientras en el sistema de la Ley del Suelo de 1956 el régimen urbanístico legal del suelo resultaba directamente aplicable en cuanto la calificación de aquél en urbano derivaba de la simple constatación de los requisitos legalmente establecidos (art. 66.2), siendo la categoría de rústico puramente residual, en la Ley de Reforma se intercala en el proceso de aplicación de la normativa legal un instrumento de ordenación —el proyecto de delimitación del suelo urbano—, que deviene necesario para la calificación de dicho suelo y, por ende, para la operatividad de las determinaciones legales materiales de ordenación reguladoras del régimen urbanístico del suelo en ausencia de planeamiento. Por lo tanto, aunque estas determinaciones de la Ley de Reforma deban entenderse vigentes desde la fecha de entrada en vigor de dicho texto legal, su efectiva aplicación se encontrará necesariamente sujeta en cada caso a la aprobación de los correspondientes proyectos de delimitación del suelo urbano. El número tres de la disposición transitoria quinta debe, pues, entenderse dirigido, más que a regular un régimen transitorio, a instrumentar la efectiva aplicación de las referidas determinaciones legales.

En razón a las precedentes consideraciones, entretanto se produce efectivamente la aprobación de los proyectos de delimitación del suelo urbano, si bien no puede sostenerse la continuación de la vigencia transitoria del régimen legal urbanístico del suelo de 1956, ya que posibilitaría la realización de actuaciones y actos edificatorios en abierta contradicción con dichos preceptos, una vez formalmente derogada la normativa anterior y sin que exista previsión legal expresa de prórroga transitoria de esta última —en cuanto efecto contrario a la inmediata entrada en vigor de los preceptos de la Ley de Reforma que no se remiten al planeamiento—, debe concluirse que el nuevo régimen urbanístico del suelo en ausencia de planeamiento establecido por este último texto legal ha de aplicarse a través del criterio de clasificación del suelo previsto en el artículo 66.3 de la Ley de 1956. Es en este sentido que puede hablarse en este caso de período transitorio, lo que justifica su contemplación sistemática en este lugar.

El período transitorio (con la significación que ha quedado señalada), tiene, en este caso, una duración mucho más breve que en el anteriormente estudiado.

Ahora el paso hacia el nuevo ordenamiento urbanístico se conecta con la formulación de un proyecto de delimitación del suelo urbano, que viabiliza la aplicación en el término municipal correspondiente de las determinaciones materiales de ordenación establecidas directamente por la Ley. La aprobación, pues, del referido proyecto marca la finalización del aludido período.

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

El plazo en que la referida formulación del proyecto de delimitación del suelo urbano ha de producirse, es de un año.

La fecha de comienzo del cómputo del expresado plazo, según la Ley de Reforma y a falta de su señalamiento expreso, es la de la entrada en vigor del propio texto legal. Sin embargo, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, al haberse limitado a transcribir en su literalidad más estricta la disposición transitoria quinta de aquella Ley (empleando criterio distinto al seguido en el caso de las tres primeras disposiciones transitorias, en cuyo texto introduce las precisiones necesarias para el cómputo de los plazos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Reforma), ha determinado —dada su fuerza de Ley— una renovación del plazo legal, en cuanto traslada el momento en que éste debe entenderse comienza a correr a la fecha de entrada en vigor del propio Texto Refundido, con evidente infracción de la voluntad del legislador en 1975; infracción tanto más evidente, cuanto que si bien el citado Texto Refundido fue aprobado cuando aún no había vencido aquel plazo legal, su publicación y, por tanto, entrada en vigor se han producido después de haber vencido dicho plazo.

Así, pues, y a virtud del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, el plazo legal para la formulación por los municipios que no contaran con plan general de los correspondientes proyectos de delimitación de suelo urbano, que comenzó a correr el día 25 de mayo de 1975 con la entrada en vigor de la Ley de Reforma y finalizó, por lo tanto, el mismo día del año 1976, ha vuelto a reabrirse el día 27 de junio de este último año (la publicación del citado Texto Refundido se produjo en los Boletines Oficiales del Estado números 144 y 145, de fechas 16 y 17 de junio de 1976, respectivamente) y terminará, consecuentemente, el mismo día del año 1977.

Ha de tenerse, sin embargo, en cuenta que el mencionado día no caducará igualmente el período transitorio de que se viene hablando, pues el término de éste se encuentra ligado en cada caso a la aprobación definitiva de los proyectos de delimitación del suelo urbano, ya que sólo dicha aprobación es capaz de viabilizar la aplicación plena de las nuevas prescripciones legales materiales de ordenación, y la obligación a cumplimentar en el plazo de un año establecido en el número tres de la disposición transitoria quinta sólo alcanza a la formulación de aquellos proyectos.

En conclusión, pues, la duración total del período transitorio en el supuesto contemplado comprende el plazo legal analizado más el lapso de tiempo que dure la sustanciación del procedimiento de aprobación de los mismos.

Resultan de aplicación al presente supuesto las consideraciones efectuadas más arriba respecto al de municipios con plan general en orden al carácter individualizado del período de transición y a la condición de máximo del plazo legalmente señalado.

Por último, al igual que en el supuesto de municipios con plan general y con una fórmula muy semejante, el número 3 de la disposición transitoria quinta contempla, para el caso de incumplimiento por los municipios de la obliga-

ción de formular los proyectos de delimitación del suelo urbano, la subrogación en dicha obligación de las Comisiones Provinciales de Urbanismo. No obstante, y sin perjuicio de la remisión a cuanto ha quedado dicho ya para el supuesto anterior de subrogación, en el presente cabe apreciar características específicas que diferencian su regulación de la de aquél.

En concreto, la diferencia radica en la falta de automatismo en la subrogación, aun cuando ésta se configure como obligatoria para el aludido órgano urbanístico estatal. En efecto, como quiera que el número 3 de la disposición transitoria quinta no impone a los municipios —en el plazo que marca— más que la formulación de los correspondientes proyectos, pero no así la realización de acto alguno externo a aquéllas (como sucede con el de remisión de las propuestas de adaptación de los planes generales a los órganos competentes para su aprobación en el supuesto previsto en la disposición transitoria primera), no existe en la regulación legal dato objetivo que pueda desencadenar automáticamente la subrogación. Para que la misma pueda producirse es precisa la constatación de que el municipio de que se trate, una vez transcurrido el plazo legal, aún no ha formulado el proyecto de delimitación del suelo urbano y, por lo tanto, una actividad de la Comisión Provincial de Urbanismo dirigida a tal fin. Lo que no significa que esta última actividad y, consecuentemente, la subrogación en la obligación municipal hayan de entenderse como facultativas para la referida Comisión; antes al contrario, deben entenderse —en atención al carácter imperativo de la formulación legal— como constitutivas de un auténtico deber.

Esta significativa diferencia entre los supuestos de subrogación previstos en las disposiciones transitorias primera y tercera, resulta confirmada por la propia redacción de ambos preceptos legales.

En el primer caso, el número 5 de la disposición transitoria primera no emplea siquiera el término subrogación y procede directamente a establecer el deber a cargo del Ministerio de la Vivienda o, en su caso, de la Comisión Provincial de Urbanismo de proceder a la redacción y tramitación de oficio de la adaptación de los planes generales, caso de que transcurriera el plazo legal sin que los Ayuntamientos lo hubieran hecho y dando por supuesto el mecanismo de subrogación; circunstancia que alude directamente a la configuración de ésta como automática y *ope legis*.

Por el contrario, el número 3 de la disposición transitoria quinta, lejos de regular expresamente el deber de la Comisión Provincial de Urbanismo de formular ella misma —en caso de incumplimiento municipal— los proyectos de delimitación del suelo urbano, se circunscribe a establecer expresa y precisamente la obligación a cargo de aquel órgano de subrogarse en la competencia municipal; lo que indudablemente hace referencia al dato de que la subrogación no se produce *ope legis* sino en razón a un acto expreso de la Comisión Provincial, cuya fundamentación ha de descansar en la constatación del incumplimiento municipal.

La conclusión más atrás adelantada en cuanto a la duración del período transitorio ahora estudiado ha de completarse con la precisión, resultante de la eventualidad del supuesto de subrogación, de que aquella duración puede

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

sufrir la correspondiente prolongación, como consecuencia de la intervención sustitutiva de la Comisión Provincial de Urbanismo, en el entendido que la mayor dilación que la misma puede llevar consigo no es determinable en principio, en razón a que el número 3 de la disposición transitoria quinta no sujeta a plazo especial ni la subrogación, ni la formulación de los proyectos de delimitación una vez producida aquélla.

C) Supuesto de actuaciones amparadas en la Ley 52/1962, de 21 de julio

El período de transitoria vigente, a pesar de su derogación formal por la Ley de Reforma²², de los preceptos de la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y de urbanismo, se extiende —por efecto del juego combinado de los dos primeros párrafos de la disposición transitoria 4.^a²³— hasta la total ejecución de las actuaciones amparadas en dicha Ley e iniciadas con anterioridad a la aprobación, respecto al territorio en que tengan lugar, de planes generales formulados ya con arreglo al ordenamiento jurídico-urbanístico reformado o de las adaptaciones de los planes generales preexistentes a la Ley de Reforma.

Así, pues, la duración del período transitorio tampoco es única y uniforme para todo el territorio nacional, sino que depende —salvo lo que más adelante se dirá— de la situación urbanística en que se encuentre cada término municipal no en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, sino de la aprobación del correspondiente plan general de acuerdo con las previsiones de la nueva normativa urbanística o, en su caso, de la adaptación a la misma del plan general preexistente a su entrada en vigor.

En principio, de los términos en que se encuentra redactada la disposición transitoria 4.^a (en tanto que distingue entre la formulación *ex novo* de planes generales tras la entrada en vigor de la Ley de Reforma y la adaptación de los preexistentes a la misma) pudiera interpretarse que la vigencia transitoria de la Ley 52/1962, en los municipios que no contaran a la entrada en vigor de la Ley de Reforma con plan general aprobado o en tramitación, queda indefinida en su temporalidad, por remitida su caducidad al proceso de formulación del planeamiento general, que no tiene señalado plazos para su desarrollo, ni

²² La Ley 52/1962, de 21 de julio quedó derogada en su totalidad a virtud de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre reforma de la del Suelo, como ha venido a confirmar la tabla de vigencias de disposiciones afectadas por dicha Ley acompañada al Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, en la que —con referencia a dicha Ley 52/1962— se dice: «Derogada, sin perjuicio de la disposición transitoria cuarta del texto refundido».

²³ Los dos primeros párrafos de la citada disposición transitoria cuarta disponen: «Los preceptos de la Ley cincuenta y dos/mil novecientos sesenta y dos, de veintiuno de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes Generales de Vivienda y Urbanismo, dejarán de aplicarse en los municipios que hayan aprobado sus Planes Generales, de acuerdo con las previsiones de la presente Ley o, en su caso, hayan llevado a cabo la adaptación a que se refiere la disposición transitoria primera.

Las actuaciones que se hubiesen iniciado al amparo de la citada Ley, de veintiuno de julio de mil novecientos sesenta y dos continuarán desarrollándose de acuerdo con sus normas».

en el Derecho transitorio, ni en los preceptos de la Ley del Suelo. En efecto, el artículo 29 de la Ley del Suelo de 1956 (no modificado, sino en materia de las competencias que atribuye, por la Ley de Reforma de 1975 y actual artículo 36 del Texto Refundido de 1976) se limita a prescribir que los planes generales deben ser formulados en los plazos que fijen el Ministerio de la Vivienda, para los municipios capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes, o la Comisión Provincial de Urbanismo, para los restantes municipios (en la redacción actual del precepto la competencia en este último caso está atribuida da forma indistinta al Ministerio de la Vivienda y a la Comisión Provincial de Urbanismo); competencias que, según los datos que se poseen, no han sido ejercitadas en el dilatado período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956 y que, por tanto, cabe sospechar —en principio— que tampoco lo serán, al menos con carácter general para todo o la mayor parte del territorio nacional en un futuro próximo, dado que la capacidad de gestión de la Administración urbanística no ha aumentado por el solo hecho de la reforma ²⁴.

Ahora bien, la interpretación expuesta conduce al absurdo de la indeterminación del período de vigencia transitoria, respecto a los municipios que carecieran de plan general (aprobado o en tramitación) a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, de una disposición legal expresamente derogada; efecto, evidentemente, no querido por el legislador, en la medida en que para el supuesto de municipios que sí contaran en el expresado momento con plan general figura señalado un límite temporal al período transitorio, que consiste en la adaptación de aquel planeamiento a la nueva normativa legal.

Por tal razón, la ausencia de previsión de límite temporal en el caso analizado debe entenderse y resolverse como verdadera laguna legal. Su integración debe venir por la vía de la aplicación analógica de la solución legal al supuesto de municipios dotados de plan general.

Sin embargo, el seguimiento de la vía apuntada conduce a un nuevo problema. Y es el de que para los municipios con plan general la disposición transitoria 4.^a no se remite, en principio, a un plazo objetivo, sino al dato real de la verificación de la adaptación de aquel planeamiento; adaptación que, si bien —como ha quedado visto anteriormente— tiene fijado un plazo legal, puede no tener, efectivamente, lugar en el mismo por incumplimiento municipal de la obligación correspondiente, que daría lugar a la subrogación automática en la misma del Ministerio de la Vivienda o, en su caso, de la Comisión Provincial de Urbanismo. De esta forma, y ateniéndose a una primera interpretación literal de la mencionada disposición transitoria (según la cual los preceptos de la Ley 52/1962 dejarán de aplicarse en los municipios que «... hayan llevado a cabo la adaptación a que se refiere la disposición transitoria primera»), la caducidad de la vigencia transitoria de aquel texto legal se produce en cada caso

²⁴ El no señalamiento a los Municipios de plazos para la formulación de sus respectivos planes generales debe reconducirse tanto a la falta de capacidad de gestión de la Administración Local, como a la de que adolece la propia Administración urbanística estatal. Es evidente que en ésta ha debido pesar la consideración de que, de ejercer su competencia y de fijar a los Municipios, por tanto, los aludidos plazos, habría de afrontar ella misma, a la postre y por subrogación, la formulación del planeamiento.

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

en el momento de la aprobación de la adaptación del plan general, tanto si ésta tiene lugar dentro del plazo legal como si no.

Esta interpretación que —aparentemente se acoge en la circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda, repetidamente invocada²⁵—, no parece plausible, en la medida en que hace depender —con carácter general y sin criterio alguno— la vigencia transitoria de una norma legal del cumplimiento adecuado de una obligación establecida para supuesto tan distinto como es el del planeamiento (que, sobre ello, sólo es de nivel municipal), produciendo el grave efecto de la tomización del régimen de caducidad de aquella vigencia transitoria en función del grado de cumplimiento en cada término municipal de la mencionada obligación. Esta fórmula de resolución del régimen transitorio, admisible en el caso del planeamiento urbanístico —dada su naturaleza y en atención a que se trata de sustituir un instrumento de ordenación por otro de igual función y ámbito territorial—, es evidentemente inadecuada —sin límite o contrapeso alguno— para un texto legal, cuya eficacia se despliega sobre todo el territorio nacional.

Además del argumento anterior, el rechazo de la interpretación comentada viene avalado por las siguientes consideraciones:

a) No juega aquí el principio general de la irretroactividad que inspira el Derecho transitorio de la Ley de Reforma, ya que su operatividad no puede ir más allá de permitir la continuación de la ejecución de las actuaciones iniciadas al amparo de la Ley 52/1962 antes de la entrada en vigor de aquella Ley de Reforma, mientras que ahora de lo que se trata es de la vigencia de la Ley 52/1962 más allá del momento de su derogación formal, permitiendo durante todo el período de prórroga transitoria de vigencia la iniciación de nuevas actuaciones, cuya ejecución va a estar amparada —a su vez— por el aludido principio de irretroactividad después de la finalización del período transitorio.

b) Antes al contrario, ahora el juego de principios debe actuar en favor de la nueva legislación urbanística, determinando una interpretación restrictiva del alcance de la vigencia transitoria de la Ley 52/1962; tanto más cuanto que la Ley de Reforma ha incluido entre sus objetivos la reconquista del principio de unidad del ordenamiento urbanístico y rechazado, consecuentemente, la subsistencia de las normas especiales. Argumento que se consolida, si se tiene en cuenta que toda interpretación amplia del período transitorio, ahora estudiado, supone viabilizar la preconstitución de situaciones condicionantes del adecuado ejercicio de la potestad de ordenación urbanística a través del planeamiento, tal como ésta aparece nuevamente configurada en la Ley de Reforma.

²⁵ La mencionada Circular en los dos primeros párrafos del apartado a) del punto 4 dice lo siguiente:

«a) En cuanto a los primeros, el párrafo 2.º de la propia disposición transitoria ordena la aplicación íntegra de la Ley de 21 de julio de 1962, y por ende de su desarrollo reglamentario aprobado por el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, a todas las «actuaciones iniciadas».

La iniciación de la actuación puede referirse, tanto a aquellos incoados antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, como a los que se inicien ya bajo su vigencia, pero sin que todavía se haya practicado la necesaria adaptación de los tipos y categoría de suelo del Plan general.

Luciano Parejo Alfonso

c) El condicionamiento en todo caso de la caducidad de la vigencia de la Ley 52/1962 a la efectiva adaptación a la Ley de Reforma de los planes generales preexistentes a la misma podría provocar una incidencia negativa del régimen transitorio de aquel texto legal sobre el de dichos planes, en tanto que algún municipio podría tener interés eventualmente en prolongar la vigencia de la norma legal para permitir la realización de concretas actuaciones, lo que habría de hacerse a costa de la adaptación del planeamiento general municipal y de la plena eficacia en el municipio del nuevo ordenamiento urbanístico en su integridad, que sí está condicionada a tal adaptación.

d) En todo caso, si bien el condicionamiento aludido en el apartado anterior aparece como mecanismo idóneo para regular la efectiva aplicación de las nuevas normas urbanísticas legales que se remiten al planeamiento, precisamente porque en virtud de dicha remisión precisan de la formulación —conforme a las mismas— de los correspondientes instrumentos de ordenación, no sucede otro tanto con los preceptos de la Ley 52/1962, que no sólo no se remiten al planeamiento urbanístico, sino que integran un ordenamiento especial en abierta contradicción con los principios informantes del sistema legal de planeamiento.

Conforme a lo expuesto, la adecuada ponderación de los intereses en juego exige la consagración de una interpretación de la disposición legal, que suponga la sujeción de la vigencia transitoria de la Ley 52/1962 a un plazo de caducidad máximo y único para todo el territorio nacional, cuyo transcurso determine la congelación definitiva de las actuaciones urbanísticas amparadas en dicha Ley.

En este sentido, una atenta lectura del primer párrafo de la disposición transitoria primera revela dos datos fundamentales para su correcta inteligencia y aplicación: 1) no remite la finalización de la vigencia transitoria de la Ley 52/1962 a la aprobación definitiva de la adaptación del planeamiento municipal general, sino sólo al hecho —impreciso jurídicamente— de que ésta se haya llevado a cabo, y 2) el sujeto indudable de la actividad precisa para que el hecho anterior se produzca es el municipio, es decir, el Ayuntamiento (la referencia a lo largo del Derecho transitorio de la Ley de Reforma al municipio por el Ayuntamiento es continua y avala concluyentemente la anterior afirmación).

Sobre la base de los datos apuntados aparece evidente que la disposición legal está haciendo referencia a la formulación por los Ayuntamientos de las correspondientes adaptaciones de sus planes generales, prevista en la disposición transitoria primera y, por lo tanto, al supuesto normal desde la perspectiva legal del cumplimiento diligente y en plazo del mandato de adaptación. Quiere ello decir, en definitiva, que está haciendo referencia al plazo legal de cuatro años fijado para la realización de aquel mandato.

En conclusión, pues, la disposición transitoria cuarta debe interpretarse en el sentido de que señala, en todo caso, como plazo máximo de vigencia transitoria de la Ley 52/1962 el de cuatro años, establecido para la adaptación por

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

los municipios de sus planes generales a la Ley de Reforma, háyase o no aprobado o siquiera formulado dicha adaptación.

Desde esta perspectiva, que aporta la fijación de un límite temporal máximo a la vigencia transitoria de la Ley 52/1962 en todo el territorio nacional, adquiere sentido y viabilidad el sistema casuístico de caducidad de la vigencia de dicho texto legal, además de coherencia con el resto del Derecho transitorio de la Ley de Reforma. En efecto, los preceptos de aquella Ley dejarán de aplicarse en un determinado municipio —aun antes del límite temporal máximo aludido—, cuando el término municipal resulte ordenado por un plan general formulado *ex novo* con arreglo al nuevo ordenamiento urbanístico o simplemente adaptado al mismo, no por la sola virtud de tal circunstancia, sino porque —como ya más arriba ha quedado expuesto— la entrada en juego de los nuevos instrumentos de ordenación urbanística determina por sí misma, de acuerdo con el Derecho transitorio de la Ley de Reforma y dada la peculiar estructura del ordenamiento urbanístico, la plena eficacia de la totalidad de la normativa legal resultante de la reforma y, por lo tanto, el fin en el territorio considerado del régimen transitorio. Así, pues, lo que explica la pérdida de vigencia de los preceptos de la Ley 52/1962 no es tanto la formulación del planeamiento o su adaptación, como la plena operatividad del nuevo ordenamiento urbanístico hasta entonces retenida, que desplaza definitivamente aquella norma legal. El hecho de que la plena eficacia de la nueva normativa legal urbanística se va produciendo por ámbitos territoriales reducidos, coincidentes con los ordenados por el planeramiento ajustado ya a aquélla, justifica que la pérdida de vigencia por la Ley 52/1962 siga un proceso paralelo. El límite máximo de vigencia transitoria de esta última Ley, obtenido con la interpretación del párrafo primero de la disposición transitoria cuarta adoptada, despeja, finalmente, la incertidumbre derivada del dato de que el proceso de ordenación de la totalidad de los términos municipales integrantes del territorio nacional a través de planes generales no se encuentra asegurado a plazo fijo en la legislación urbanística ²⁶.

En razón a las consideraciones que anteceden, sería sumamente aconsejable la promulgación de una norma reglamentaria, que fijara el alcance de la disposición transitoria comentada en el sentido aquí propugnado, para evitar interpretaciones amplias e interesadas de la misma.

Las conclusiones a que se ha llegado para el supuesto de los municipios que contaran ya a la entrada en vigor de la Ley de Reforma con plan general aprobado o en tramitación, resultan de aplicación —por analogía y según quedó adelantado anteriormente— al caso del resto de los municipios. Otra cosa supondría mantener la vigencia indefinida de la Ley 52/1962 en aquellos municipios que, por no contar en su momento con plan general, les sea de aplicación el número 3 de la disposición transitoria quinta y, por lo tanto, se limiten

²⁶ Recuérdese lo ya expuesto, al tratar de la duración del período transitorio en el supuesto de las actuaciones amparadas en la Ley 52/1962, de 21 de julio, respecto a la inexistencia de plazos legales para la formulación *ex novo* del planeamiento general, así como la falta de efectividad de la previsión legal dirigida a la fijación de aquellos plazos por la Administración urbanística estatal en cada caso competente.

Luciano Parejo Alfonso

a formular proyecto de delimitación del suelo urbano, sin que posteriormente —dada su escasa problemática urbanística— lleguen tampoco a redactar plan general.

Pero, en cualquier caso, las anteriores consideraciones sólo han permitido fijar una parte del régimen transitorio de la Ley 52/1962, concretamente la que hace referencia a la vigencia de la misma más allá del momento de entrada en vigor de la Ley de Reforma. Porque, conforme al párrafo segundo de la disposición transitoria cuarta, la aplicabilidad de la mencionada norma legal no cesa a la finalización de su vigencia, ya que continúa siendo el Derecho regulador de las actuaciones que se hubieran iniciado antes de dicha finalización y durante todo el tiempo que dure la ejecución de tales actuaciones.

Así, pues, el efecto que produce la finalización de la vigencia transitoria de la Ley 52/1962 es el de congelación de las situaciones creadas a su amparo y consiguiente apertura de un nuevo período transitorio, en el que, por aplicación del principio de irretroactividad, las actuaciones iniciadas hasta el momento de la aludida congelación adquieren un estatuto propio y específico, que no es otro que el de aquella Ley, con arreglo al cual pueden continuar su tramitación y ejecución hasta su total culminación.

A título de recapitulación final puede decirse que en el período transitorio relativo a la Ley 52/1962 pueden distinguirse dos fases:

1.^a Los preceptos de la Ley continúan vigentes, a pesar de la derogación formal del texto legal, durante un período transitorio de cuatro años de duración máxima. En todo caso y aun cuando el citado plazo general de vigencia transitoria no se haya agotado, los aludidos preceptos dejan de ser aplicables en aquellos municipios cuyos términos resulten ordenados por planes generales formulados *ex novo* con arreglo a la nueva normativa urbanística o simplemente adaptados a la misma con arreglo a la disposición transitoria primera.

2.^a Los mismos preceptos, a pesar de la finalización de su vigencia transitoria, pasan a constituir el estatuto regulador de las actuaciones iniciadas en la fase anterior, hasta la total ejecución de las mismas.

D) *Supuesto de planes provinciales y espaciales y normas complementarias y subsidiarias del planeamiento*

Estas clases de planes y normas no son objeto de regulación alguna por parte del Derecho transitorio, según en su momento quedó visto. Entonces, sin embargo, se concluyó que el silencio legal no implica una excepción al principio de irretroactividad que preside aquel Derecho, sino que debe suplirse en el sentido de la continuación de la vigencia de los planes y normas (con la sola excepción de las normas subsidiarias de planes generales) que contaran ya con aprobación a la entrada en vigor de la Ley de Reforma.

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

En este punto de la duración del período transitorio se reabre de nuevo la cuestión de los criterios con arreglo a los cuales debe integrarse la laguna legal.

Para la solución del interrogante apuntado parece deben tenerse en cuenta los siguientes datos:

a) El Derecho transitorio de la Ley de Reforma hace gravitar prácticamente todo el mecanismo de transición sobre el planeamiento municipal, potenciando el carácter de pieza básica de dicho planeamiento dentro del conjunto del sistema legal de ordenación urbanística. Ello se evidencia en la imposición de plazos para la adaptación de los planes generales a las nuevas disposiciones legales y en la regulación detallada de la situación y del modo de desarrollo y ejecución de los planes parciales, en craso contraste con la ausencia de toda regulación de la situación en que quedan los restantes instrumentos de ordenación, así como en la amplitud y flexibilidad con que se regula la puesta en marcha del sistema de planeamiento en los niveles nacionales (el número 1 de la disposición transitoria quinta se limita a prever la redacción de un proyecto de bases de plan nacional de ordenación) y supramunicipal (la formulación de planes directores territoriales de coordinación, antes de la aprobación del plan nacional de ordenación propiamente dicho —que no de las bases del mismo, antes aludidas— aparece prevista en el número 2 de la disposición transitoria quinta como una mera facultad).

Así, pues, el objetivo prioritario del Derecho transitorio radica en conseguir en plazo determinado la acomodación del planeamiento municipal al ordenamiento urbanístico reformado, en cuanto la plena e íntegra efectividad de este último sólo se encuentra condicionada a tal acomodación.

b) En razón a lo anterior, la situación transitoria de los restantes instrumentos de ordenación y su duración resultan, desde la perspectiva de la transición hacia la nueva normativa legal, si no irrelevantes, cuando menos de secundaria importancia; lo que —de otro lado— justifica el silencio legal sobre las mismas. En especial, la problemática que pudiera derivarse de los planes provinciales ha de ser forzosamente insignificante, dada la práctica inexistencia de tal clase de planes.

En efecto, los aludidos planes provinciales —en los casos que existan— en modo alguno pueden llegar a perturbar el proceso de adaptación de los planes generales a la nueva normativa o de formulación de nuevos planes generales, ya que su función urbanística meramente directiva de suyo excluye tal efecto.

A igual conclusión se llega en el caso de las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento, cuya efectividad por definición cede ante las determinaciones del planeamiento.

En cuanto a los planes especiales, el carácter sectorial o limitado de su perspectiva ordenadora no sólo excluye asimismo toda posibilidad de interferencia con

Luciano Parejo Alfonso

el planeamiento municipal, en cuanto instrumentos de ordenación integral del territorio; antes al contrario, su subsistencia puede contribuir a complementar la ordenación de los nuevos planes, en la medida en que no resulten sustituidos por las determinaciones de éstos.

Las precedentes consideraciones permiten concluir que la duración de la vigencia transitoria de los planes provinciales o especiales o de las normas subsidiarias y complementarias preexistentes a la Ley de Reforma no se encuentra sujeta a plazo general prefijado, en la medida en que tales instrumentos de ordenación ni forman parte del mecanismo legal, montado para la transición de un Derecho a otro, ni inciden negativamente en el juego de dicho mecanismo.

Los instrumentos de ordenación de que se viene hablando quedarán sin vigor en cada caso a medida que vayan siendo derogados o sustituidos por otros, ajustados ya al nuevo ordenamiento urbanístico, con capacidad para ello, bien por tener el mismo ámbito territorial y función urbanística, o bien por tener mayor eficacia (prevalencia de la ordenación integral sobre la especial).

IV. EL DESARROLLO DE LOS PLANES GENERALES Y LA EJECUCION DE LOS PLANES PARCIALES DURANTE EL PERIODO TRANSITORIO

1. LA SUBSISTENCIA Y LA FORMULACION DE PLANES PARCIALES

La congelación del planeamiento municipal general derivada del juego del número 1 de la disposición transitoria primera y del número 3 de la disposición transitoria quinta, analizada más arriba, no conlleva una rápida y paralela congelación del planeamiento parcial, pues ello equivaldría a dejar sin posibilidad de desarrollo y ejecución —durante el período transitorio— todos aquellos planes generales declarados subsistentes, pero la tramitación de cuyos planes parciales aún no hubiera dado comienzo a la entrada en vigor de la Ley de Reforma.

Por ello resulta perfectamente correcto el sistema seguido por el referido texto legal de regular separada y específicamente el régimen a que queda sometido el planeamiento parcial durante todo el tiempo que dure el período de vigencia transitoria de los planes generales anteriores a la entrada en vigor de la norma legal. El precepto aplicable en este caso es la disposición transitoria segunda ²⁷.

²⁷ La disposición transitoria segunda dispone textualmente:

«En tanto no se lleve a cabo la adaptación prevista en la disposición anterior, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

Uno. Los Planes Parciales aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley que no estuvieren en curso de ejecución con arreglo a la disposición transitoria siguiente y los que se aprueben definitivamente con posterioridad, se ejecutarán con arreglo a los preceptos de esta Ley. A los efectos prevenidos en el

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

A) Planes parciales incluidos en el régimen transitorio; consideración especial de los planes parciales sin previo plan general

Con arreglo al citado precepto, resulta evidente que no sólo subsisten, tras la entrada en vigor de la Ley de Reforma, todos los planes parciales vigentes o simplemente en tramitación en aquel momento, sino que además es posible la formulación de nuevos planes parciales y la iniciación, por lo tanto, de los correspondientes procedimientos de aprobación.

La amplitud, pues, del Derecho transitorio relativo a los planes generales y, en concreto, la autorización que éste otorga de proceder a la formulación de planes parciales, después de la entrada en vigor de la Ley de Reforma y durante el período transitorio, plantea la cuestión de los límites de aquella autorización. La cuestión no es baladí, ya que, entre otros problemas que seguidamente se examinarán, suscita el nada despreciable de si supone la persistencia en el régimen transitorio de la posibilidad, consagrada jurisprudencialmente bajo la vigencia de la Ley del Suelo de 1956, de formulación de planes parciales sin previa existencia de plan general.

Pues bien, de una interpretación de conjunto de la disposición transitoria primera resultan claramente los siguientes límites del régimen transitorio a que sujeta los planes parciales:

a) El planeamiento parcial, cuya existencia y operatividad se aceptan durante todo el período transitorio, es sólo aquél que constituye desarrollos de los planes generales, cuya subsistencia tras la entrada en vigor de la Ley de Reforma ha sido previamente aceptada por la disposición transitoria primera (en relación con la disposición transitoria quinta, núm. 3).

La directa relación entre el régimen transitorio de los planes parciales y los generales se establece expresamente en el inciso inicial de la disposición transitoria segunda, según la cual las reglas que ésta establece para los primeros de los planes aludidos se tendrán en cuenta «en tanto no se lleve a cabo la adaptación prevista en la disposición anterior» (es decir, la relativa a los planes generales).

El segundo argumento lo constituye la precisión contenida en el inciso final del número 2 de la misma disposición transitoria segunda, conforme al cual los planes parciales aprobados inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma «... desarrollarán las determinaciones que para las distintas calificaciones de suelos establezcan los respectivos planes generales de ordenación».

b) El planeamiento parcial acotado en el apartado anterior desde la perspectiva del límite que representa la exigencia de previa existencia de plan general está integrado —desde el punto de vista sustantivo— no sólo por los pla-

artículo sesenta y ocho se entenderá por aprovechamiento medio el que resulte del Plan Parcial dentro de su propio ámbito.

Dos. Los Planes Parciales que se aprueben inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se ajustarán a lo dispuesto en el artículo diez y desarrollarán las determinaciones que para las distintas calificaciones de suelos establezcan los respectivos Planes Generales de Ordenación.»

Luciano Parejo Alfonso

nes que estuvieran ya aprobados o en tramitación a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, sino por todos aquellos cuya aprobación inicial, al menos, se produzca antes de la aprobación definitiva de la adaptación, según lo dispuesto en la disposición transitoria primera, de los correspondientes planes generales. Ello significa el segundo límite, que acaba de prefigurar el régimen transitorio del planeamiento parcial, ya que dicho régimen no determina expresamente fecha tope alguna para la válida adopción de acuerdos de aprobación inicial de planes parciales, determinantes de la inclusión de estos últimos en aquel régimen.

Este segundo límite resulta de la propia estructura de la disposición transitoria segunda. Esta, tras declarar que su objeto consiste en establecer las reglas aplicables al planeamiento parcial hasta el momento en que tenga lugar la adaptación de los planes generales a la nueva legalidad, contempla básicamente dos supuestos, a los que somete a régimen distinto: *a)* planes parciales aprobados ya definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, y *b)* planes parciales aprobados inicialmente con posterioridad a dicho momento. Obviamente, del juego de este último supuesto con el inciso inicial del precepto se desprende que dicho supuesto sólo puede abarcar los planes parciales, cuya aprobación inicial se produzca durante el período de vigencia transitoria del planeamiento general, es decir, después de la entrada en vigor de la Ley de Reforma y antes de la adaptación de aquel planeamiento general.

De lo dicho se desprende que el nuevo límite comentado no es único, ya que depende en cada caso concreto de la fecha de aprobación de los planes generales, en cuyo momento queda fijado sólo para el planeamiento parcial del plan general de cuya adaptación específica se trate.

A modo de conclusión puede afirmarse que la congelación de la situación del planeamiento parcial, a los efectos de la aplicación al mismo del Derecho transitorio, comprende los planes parciales aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, los que se encontraran ya en dicho momento en tramitación y los que se aprueben inicialmente con posterioridad y antes de la aprobación de la adaptación del correspondiente plan general, siempre que en uno y otro caso constituyan desarrollo de un plan general, cuya vigencia transitoria haya aceptado la propia Ley de Reforma.

En su consecuencia, queda absolutamente excluido del ámbito de aplicación de la disposición transitoria segunda el supuesto de los planes parciales formulados sin previo plan general. Respecto de este tipo de planes nada establece el Derecho transitorio de la Ley de Reforma. Tal laguna legal, cuya integración no intenta la circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda, debe, pues, resolverse por aplicación de los principios generales informantes de aquel Derecho transitorio.

En el sentido expuesto, no parece que pueda caber duda alguna acerca de la subsistencia —por aplicación del principio de irretroactividad— de los planes parciales sin previo plan general, que contaran con aprobación definitiva antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma. Tal subsistencia parece que debe

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

entenderse indefinida, hasta tanto el término municipal correspondiente no resulte ordenado por un plan general formulado de acuerdo con la nueva normativa legal, y supone el reconocimiento en favor de los espacios comprendidos por los planes parciales de que se habla de un estatuto transitorio excepcional dentro de municipios, cuyo régimen urbanístico —con arreglo al número 3 de la disposición transitoria quinta— está constituido por las determinaciones materiales de ordenación establecidas directamente por la Ley para el supuesto de ausencia de plan general.

Por el contrario, la solución debe ser de signo distinto respecto a los planes parciales (asimismo sin previo plan general), que en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma estuvieran aún en tramitación. Aquí la interpretación debe jugar en favor de la inmediata aplicación del nuevo ordenamiento jurídico —que de esta manera habría determinado la inviabilidad ulterior de dichos planes—, en atención a las siguientes consideraciones:

a) La Ley de Reforma, en su artículo 10, número 1, párrafo 2.º (actual artículo 13, núm. 1, párr. 2.º del Texto Refundido en 1976), ha venido a sancionar expresamente la prohibición de la formulación de planes parciales sin previo plan general, desautorizando así rotundamente la interpretación que del sistema de planeamiento de la Ley del Suelo de 1956 se había consolidado durante el período de vigencia de esta última.

La interpretación de la laguna existente en el Derecho transitorio en sentido favorable a la posibilidad de la formulación de planes parciales sin previo plan general durante un período transitorio, que, a su vez, debería articularse sobre bases exclusivamente interpretativas, choca abiertamente con la rotundidad del precedente mandato legal y supondría abrir una puerta para su defraudación.

b) El número 3 de la disposición transitoria quinta, cuya aplicación directa al presente caso no puede predicarse, constituye, sin embargo, un sólido argumento en favor de la tesis que se sustenta, en la medida en que somete, sin distinción, a la totalidad de los municipios que no contaran en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma con plan general, aprobado o en tramitación, a un específico régimen transitorio, ya estudiado.

B) Régimen transitorio del planeamiento parcial, según su situación a la entrada en vigor de la Ley de Reforma

Con lo dicho hasta ahora únicamente ha podido llegar a determinarse el planeamiento parcial que la Ley de Reforma incluye en el Derecho transitorio que establece. Pero este último da un paso más y sujeta aquel planeamiento a distinto régimen, según su situación jurídica en el momento clave de que aquél parte: la entrada en vigor de la Ley de Reforma. En función de este criterio temporal, resultan los dos siguientes supuestos regulados en cada una de las dos reglas que se contienen en la disposición transitoria segunda:

1. De conformidad con la regla primera²⁸, los planes parciales aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma o que, cuando menos, contaran antes de dicha fecha con aprobación inicial (límite que se obtiene del obligado deslinde con el supuesto regulado en la regla segunda de la misma disposición) y, por lo tanto, obtengan la aprobación definitiva con posterioridad a la misma, no sufren alteración o modificación alguna en su contenido y documentación.

Esta afirmación resulta tanto de la circunstancia de que el precepto comentado únicamente hace referencia al régimen de ejecución de los planes como de una interpretación a contrario *sensu* de la regla segunda de la disposición transitoria analizada, la cual —como señala la circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda— obliga a concluir que «... los planes parciales en tramitación, por haberse aprobado inicialmente antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, no requieren modificación alguna y pueden seguir su tramitación hasta obtener su aprobación definitiva, si procediera» (párr. 2.º de la letra B) del punto 2 de la mencionada circular); conclusión que, con mayor razón aún, resulta aplicable a los planes ya aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma.

Cuestión distinta de la ahora contemplada, y que se estudiará más adelante, es la de que el precepto legal somete a los planes incluidos en este supuesto a distinto régimen en cuanto a su ejecución, según el estadio en que, con respecto a ésta, se encontraran.

2. De acuerdo con la regla segunda²⁹, no sucede otro tanto con los planes parciales, cuya aprobación inicial se produzca con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma y antes de la adaptación a la misma de los correspondientes planes generales. Estos planes parciales quedan, por el contrario, sujetos a un régimen específico, consistente en que su formulación —en cuanto a contenido material y documentación formal— ha de producirse de acuerdo con los preceptos del nuevo ordenamiento urbanístico, pero dentro del marco de las determinaciones de ordenación del correspondiente plan general, que —en cuanto aún no adaptado a aquel ordenamiento— conserva las calificaciones de suelo y el régimen jurídico propio de las mismas en la Ley del Suelo de 1956.

Este especial estatuto a que el supuesto contempla quedan sometidos los planes parciales, es concretado, de forma sustancialmente coincidente a la expuesta, en el párrafo 1.º de la letra B) del punto 2 de la Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda, en los términos siguientes: «Estos Planes parciales se ajustarán a lo dispuesto en el nuevo artículo 10 y desarrollarán las tres respectivas calificaciones de suelo de los correspondientes Planes generales, lo que significa, de una parte, que habrán de incorporar como mínimo las reservas de terrenos que para dotaciones y equipamientos comunitarios establece dicho artículo, y por otra parte, que los Planes generales, a los que se han de ajustar igualmente, conservan sus calificaciones de suelo urbano, de reserva y rústico, con su correspondiente régimen jurídico, en tanto no se proceda a su adaptación.»

²⁸ Vid. el texto de la regla citada en nota anterior.

²⁹ Vid. el texto de la regla citada en nota núm. 27.

2. LA EJECUCION DE PLANES PARCIALES

A) *La situación de «en curso de ejecución», criterio determinante del doble régimen a que queda sometida*

Esta cuestión constituye el objeto prácticamente exclusivo del Derecho transitorio referido al planeamiento parcial (disposiciones transitorias segunda y tercera), lo que se explica por el carácter operativo propio de dicho instrumento de ordenación urbanística.

La solución legal al problema no es única, dependiendo el régimen a que queda sometida la ejecución de un plan —como ha puesto de relieve TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ³⁰— del criterio básico consistente en si la ejecución del plan ha comenzado ya o no en el momento de la entrada en vigor de la ley de Reforma.

Así, con arreglo al criterio expuesto, la ejecución de los planes parciales, cuya realización ya hubiera comenzado a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Reforma, continúa rigiéndose por los preceptos de la Ley del Suelo (disposición transitoria tercera)³¹, mientras que la de aquellos que aún no hubieran empezado a ejecutarse en la fecha aludida, se produce ya con arreglo a los preceptos del ordenamiento urbanístico reformado (disposición transitoria segunda).

En principio, pues, el doble régimen a que se sujeta la ejecución del planeamiento parcial aparece como claramente delimitado y de fácil y segura aplicación. Sin embargo, superada esta primera impresión, surge un nada sencillo problema, que constituye su principal dificultad. Se trata de la determinación exacta de lo que debe entenderse por plan parcial en ejecución; aspecto éste del que depende la correcta aplicación del Derecho transitorio ahora estudiado.

A la solución del problema apuntado se aplica el párrafo 2.º de la disposición transitoria tercera, que identifica la situación de «en curso de ejecución» de los planes en distintos momentos, según el sistema de cada caso adoptado, del modo siguiente:

a) Sistema de cooperación: una vez producida la citación de los propietarios por el Ayuntamiento, prevista en el artículo 118.1 de la Ley del Suelo de 1956, y que tiene lugar tras el acuerdo municipal de declaración de interés inmediato de la urbanización y edificación del polígono de que se trate.

³⁰ TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *op. cit.*, pp. 28 y 29) dice al respecto: «En efecto, si se repasan las cinco disposiciones transitorias de la Ley se verá que, en realidad, sólo se afronta el problema concreto de la ejecución de los Planes Parciales (disposiciones transitorias segunda y tercera), problemas que se resuelve en base a un criterio muy simple: si se trata de Planes que a la entrada en vigor de la Ley de Reforma no se encuentran en curso de ejecución, ésta se realizará de acuerdo con la nueva normativa; si la ejecución ya ha comenzado en ese momento, seguirá aplicándose la Ley de 1956».

³¹ El párrafo 1.º de la disposición transitoria tercera establece: «Los Planes Parciales que estuvieren en curso de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley, continuarán ejecutándose con arreglo a los preceptos de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de doce de mayo de mil novecientos cincuenta y seis».

Luciano Parejo Alfonso

b) Sistema de expropiación: una vez aprobada definitivamente la delimitación del polígono de expropiación, tanto si dicha delimitación se contenía ya en el plan parcial directamente, como si hubo de ser objeto posteriormente y conforme al artículo 121.4 de la Ley del Suelo de 1956 de un proyecto específico o, en su caso y de tratarse de una actuación urbanística urgente, se produjo conforme a su legislación específica.

c) Sistema de compensación: una vez aprobada por el órgano urbanístico competente la constitución de la Junta de Compensación.

d) Sistema de cesión de terrenos viales: una vez adoptado acuerdo municipal de ejecución de las obras de urbanización por dicho sistema (art. 130.2 de la Ley del Suelo de 1956).

Las precedentes reglas legales poseen las indudables ventajas de su claridad y carácter objetivo, ya que conectan siempre la existencia de la situación de «en curso de ejecución» a la de un acto administrativo fácilmente comprobable. De esta forma y con carácter general, debe bastar para su aplicación la simple constatación del dato formal antedicho. Pero es precisamente en este punto en el que reside el principal inconveniente del sistema: su excesivo formalismo, que puede conducir —caso de una interpretación y aplicación puramente basadas en la literalidad de la norma— a soluciones desfasadas de la realidad, cuando no injustas. Sobre ello ha llamado la atención TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ³², cuyo planteamiento —por lo certero y clarificador de la dimensión del problema— merece ser reproducido en su integridad. Dicho autor justifica la advertencia de que una aplicación literal de la norma puede abocar a soluciones injustas, en la existencia de «... muchos Planes Generales que, por una razón u otra, que en la mayoría de las ocasiones tienen muy poco que ver con las exigencias de una buena gestión urbanística, impusieron formalmente con carácter general el sistema de cesión de viales, aunque la realidad discurrió luego por otros caminos muy diferentes, siendo los propios particulares quienes, ante la pasividad de la Administración, terminaron por asumir el protagonismo en la ejecución de la obra urbanizadora. En estos casos en que la realidad funciona al margen del Plan y en que éste se ejecuta de hecho (a través de la reparcelación y de acuerdos privados entre los propietarios) en régimen de compensación, aunque formalmente el sistema previsto sea el de la cesión de viales, la aplicación literal del apartado d) de la disposición transitoria tercera obligaría a concluir, aunque la reparcelación estuviese aprobada y la urbanización prácticamente ultimada, que el Plan no estaba en curso de ejecución en el momento de entrar en vigor la nueva Ley, ya que no se había producido acuerdo municipal alguno en orden a la ejecución de las obras y a la imposición de contribuciones especiales. De este modo se llegaría al absurdo de deshacer la reparcelación efectuada y de primar la acomodaticia postura municipal entregando al Ayuntamiento el 10 por 100 del aprovechamiento medio del polígono en premio al falseamiento del Plan General propiciado por él».

³² TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *op. cit.*, p. 29.

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

La anterior ejemplificación de las consecuencias a que puede conducir una indiscriminada y rígida aplicación literal de la disposición transitoria tercera, pone de evidencia inmediatamente que las mismas no han podido ser queridas por el legislador y que, por tanto, aquélla ha de matizarse en cada caso en función de la realidad urbanística de la que se trate; realidad que, de esta forma, pasaría a constituirse en mecanismo corrector de las disfunciones de la mera aplicación literal de la norma.

No otra es la solución que al problema ofrece la Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda —si bien no explícitamente formulada—, cuando en los párrafos 2.º y 3.º de su punto 3 señala que: «Si bien las reglas establecidas (se refiere a las de la disposición transitoria tercera) ofrecen la claridad suficiente para su directa aplicación, conviene efectuar la puntualización de que el objetivo perseguido por la Ley es evitar la inaplicación de la Ley de Reforma en aquellos casos en que existan dudas sobre la auténtica ejecución de Planes parciales aprobados que pudieran favorecer operaciones limitadas a ocasionar un aumento de valor de los terrenos mediante la aprobación de tales Planes, no seguidos de su correspondiente fase de ejecución.

Por ello, cuando existieran signos evidentes y reales de ejecución, como los señalados en esta Disposición, podrán entenderse en curso de ejecución.»

Así, pues, y a modo de conclusión, puede afirmarse que la determinación de si un plan parcial se encuentra o no en curso de ejecución resulta en principio de la aplicación de las reglas formales contenidas en la disposición transitoria tercera, salvo que la conclusión así obtenida discrepe abiertamente de la realidad urbanística constatable en el territorio ordenado por el plan, en cuyo caso debe entenderse que el dato real prima sobre el formal. Ahora bien, la excepción señalada sólo parece predicable para justificar una respuesta positiva a la constatación de la ejecución del plan, cuando la obtenida en aplicación literal de la norma hubiera sido negativa.

La razón para tal limitación reside en que, habiendo optado el legislador por la fijación de unos precisos momentos procedimentales para conectar a los mismos la consecuencia de la apreciación del estado de ejecución, el hecho de que la comprobación de la situación urbanística real arroje el resultado de una inejecución práctica del plan no autoriza al intérprete de la Ley para intentar variar los términos de aquella opción, que debe entenderse fueron en su momento evaluadas por el legislador. Y ello, porque en tal caso el eventual desfase entre la norma y la realidad no implica un quebrantamiento de los principios generales que informan indudablemente el Derecho transitorio.

Por el contrario, cuando la desviación entre la norma y la realidad conduce a un efecto claramente contrario al expresamente querido por aquélla, es decir, a que un plan efectivamente en ejecución, en vez de regirse en su realización por la Ley de 1956, haya de hacerlo por la nueva normativa urbanística, concurre una infracción del principio general de la irretroactividad, que justifica

la trascendencia de la mera literalidad del precepto legal en favor de la aplicación de aquel principio ³³.

Como ya más atrás quedó anunciado, las disposiciones transitorias ahora estudiadas sujetan la ejecución de los planes parciales a distinto régimen, en función del criterio de su estado de realización al momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma; criterio cuyo exacto alcance y aplicación acaban de ser analizados.

Los planes que, en el momento indicado, se encontraran ya en curso de ejecución, han de continuar llevándose a cabo —conforme establece el párrafo 1.º de la disposición transitoria tercera— por los preceptos de la Ley del Suelo de 1956. La remisión aquí a este último texto legal es incondicionada y total (en lo que a la ejecución se refiere), por lo que este supuesto no plantea problema grave alguno.

Por el contrario, los planes que —en el mismo momento de entrada en vigor de la Ley de Reforma— no estuvieran aún en curso de ejecución, deben ejecutarse ya con arreglo a la nueva normativa legal.

Sin perjuicio de la validez general de la precedente afirmación, el distinto régimen a que la disposición transitoria segunda —como en su lugar quedó visto— somete a los planes parciales (en cuanto a la necesidad o no de ajustarse en su contenido y determinaciones a la nueva normativa urbanística), según que su aprobación inicial se haya o no producido antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, provoca asimismo una diferenciación en el régimen de ejecución de los mismos.

B) *Supuesto de planes parciales aprobados o en tramitación a la entrada en vigor de la Ley de Reforma*

Respecto a los planes que contaran ya, al menos, con aprobación inicial en el expresado momento y, desde luego, a los ya aprobados en tal momento, que, por lo tanto, se ajustan en su contenido y determinaciones a la Ley de 1956, la regla primera de la disposición transitoria segunda se limita a remitir en bloque la regulación de su ejecución a los preceptos de la Ley de Reforma (en definitiva, a la nueva normativa urbanística), sin más precisión que la de declarar que, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 68 de aquélla (actual artículo 84 del Texto Refundido de 1976), ha de entenderse por aprovechamiento medio el que resulte de los propios planes dentro de cada uno de sus respectivos ámbitos.

En su consecuencia y de acuerdo con los amplios términos en que se produce la remisión normativa anterior, debe entenderse que la ejecución de estos planes ha de regirse por los preceptos incluidos en el Título III (relativo a la

³³ En este sentido, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («La reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *op. cit.*, p. 29 *in fine*) manifiesta la opinión de que ni aún en los casos en que el legislador, al regular el régimen transitorio de los planes parciales, desciende a los detalles, es posible estar al tenor literal de la ley, siendo «obligado trascender la letra de la Ley y atenerse a los principios que informan el régimen transitorio por ella establecido».

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

ejecución de los planes) de la Ley urbanística reformada y hoy refundida, así como —por la especial invocación que a dicho precepto se contiene en la disposición transitoria comentada— por el artículo 68 ya citado, regulador del régimen del suelo urbanizable programado, sin más limitaciones que las que estricta y necesariamente se deriven de las propias determinaciones del planeamiento parcial de cuya ejecución se trate y de las del plan general que éste desarrolle, en tanto que las mismas —aun cuando todavía ajustadas a la Ley de 1956— conservan su vigencia transitoriamente por propio imperio de la nueva normativa legal.

Se quiere con ello significar que, en la ejecución de los planes de que se viene hablando, han de aplicarse los referidos textos legales a través de las propias prescripciones de dicho planeamiento, resolviendo las dificultades que en dicho proceso aplicativo se susciten sobre la base de los dos siguientes criterios básicos:

a) En principio, debe prevalecer la nueva normativa legal, dado el expreso deseo del legislador de que la ejecución del planeamiento tenga lugar con arreglo a la nueva normativa legal.

b) Constituye una excepción a la regla general anterior todo aquel supuesto en que la postergación de las previsiones del planeamiento en favor del nuevo régimen legal implique una infracción al principio de irretroactividad que inspira todo el Derecho transitorio y del que la vigencia transitoria del planeamiento parcial constituye una específica manifestación.

Con arreglo a los criterios expuestos, los dos problemas básicos que plantea el régimen a que el planeamiento parcial de que se viene hablando queda sujeto, pueden determinarse y resolverse del siguiente modo:

a) El régimen urbanístico del suelo

La calificación del suelo es la establecida por el plan parcial (reserva urbana transformada en urbano), ya que éste no constituye más que el desarrollo del correspondiente plan general, que es el que establece las categorías de suelo y que no está obligado a variar dicha clasificación más que en el momento de su adaptación a la nueva legislación (momento que significa precisamente el fin del período transitorio).

La referencia expresa en la disposición transitoria segunda regla 1.ª al artículo 68 de la Ley de Reforma, obliga a la conclusión de que las limitaciones aplicables al *ius edificandi* son —en todo caso y salvo las mayores establecidas en el plan— las prevenidas en el número 1 de aquel artículo. En efecto, la amplitud con que aquella referencia aparece hecha —«a los efectos prevenidos en el artículo 68», dice la citada disposición— justifica la anterior afirmación, tanto más cuanto que las diferencias existentes entre el número 1 de dicho precepto y el primitivo artículo 68 de la Ley del Suelo no son sustanciales, viniendo tan sólo aquél a explicitar una prohibición ya implícita en esta última Ley (la de urbanización antes de la aprobación del plan parcial).

En cuanto hace el régimen de deberes a cargo de los propietarios del suelo, la cuestión aparece de resolución más difícil. Ha de partirse sin embargo, de un dato evidente: la regla 1.^a de la disposición transitoria primera introduce en la remisión en bloque que efectúa, a los efectos de la regulación de la ejecución de los planes, a la Ley de Reforma, la importante precisión de que en dicha ejecución ha de utilizarse la técnica del aprovechamiento medio, y ello a los efectos de lo prevenido en el artículo 68. En su consecuencia, parece inequívoca la voluntad del legislador de que la apuntada remisión no se limite a los aspectos puramente procedimentales o instrumentales de la ejecución, sino que alcance también la vertiente sustantiva del régimen de beneficios y deberes derivados de la urbanización.

En este sentido, la interpretación mantenida por la Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda, divergente de la aquí sostenida y que concibe la remisión a la Ley de Reforma como circunscrita a los sistemas de ejecución y la referencia al artículo 68 de aquella a los solos efectos de la distribución de beneficios y cargos dentro del plan parcial de que se trate, pero no a los de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector³⁴, debe reputarse de incorrecta y carente de toda apoyatura en el texto legal. En efecto, no sólo contraviene el tenor literal de la disposición transitoria, que —como ha quedado expuesto— remite al artículo 68 de la Ley de Reforma «a los efectos de lo prevenido» en el mismo —expresión que inequívocamente se refiere al contenido dispositivo del precepto invocado—, sino que las razones que aduce en su fundamento carecen de sólida base.

De un lado, esgrime el argumento de que los artículos 67, 68, 69 y 69 bis de la Ley de Reforma no son de aplicación directa, toda vez que su efectividad queda condicionada a la adaptación de la clasificación del suelo contenida en el plan general a los nuevos tipos y categorías introducidos por aquella Ley. Si bien la inaplicabilidad de los aludidos preceptos —en cuanto forman parte del sector del ordenamiento urbanístico que se remite al planeamiento— es cierta con carácter general, en razón a los principios generales rectores del Derecho transitorio inducidos de los preceptos que integran este último, tal regla general tiene que ceder ante una expresa disposición legal que la exceptiona. Ha de tenerse en cuenta que precisamente la finalidad de la disposición transitoria analizada —ya antes apuntada— consiste en insertar conscientemente los preceptos de la nueva normativa en el proceso de ejecución de un

³⁴ Los dos últimos párrafos de la letra A) del punto 2 de la mencionada Circular rezan textualmente:

«Ha de aplicarse, pues, la normativa de la Ley de Reforma en punto a sistemas de ejecución de los Planes parciales, lo que para cualquiera de los sistemas que se siga supone la cesión gratuita de los terrenos que sean de cesión obligatoria según el Plan parcial que se ejecute, aun cuando no sean de aplicación directa los artículos 67, 68, 68 y 69 bis, toda vez que su efectividad queda condicionada a la adaptación de la clasificación del suelo contenida en el Plan General a los nuevos tipos y categorías introducidos por la Ley de Reforma.

La referencia al artículo 68 ha de entenderse hecha, pues, a los efectos de la distribución de beneficios y cargas dentro del Plan parcial correspondiente, pero no a los efectos de la decisión del 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector, ya que la aplicación de esta obligación requiere la plena aplicación de los mecanismos compensatorios derivados del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado, que sólo puede obtenerse en los nuevos planes generales, como ha quedado indicado.»

instrumento de ordenación redactado conforme a la anterior, lo que obliga a una conjugación armónica de aquéllos con las determinaciones de éstos, pero que no justifica en modo alguno la conclusión de la inaplicabilidad de los preceptos legales.

Y ello es así porque es preciso tener en cuenta el ámbito en que opera la disposición transitoria segunda: la determinación del régimen de ejecución de un planeamiento parcial, que va desde el ya aprobado definitivamente a la entrada en vigor de la Ley de Reforma hasta el que en dicho momento sólo contaba con aprobación inicial; razón por la cual, de haber optado por la entera ejecución con arreglo a la Ley de 1956, la consecuencia habría sido una gran probabilidad de bloqueamiento del sistema de transición al nuevo planeamiento, ya que la adaptación en los plazos legales de los planes generales de poco valdría en muchos casos ante la existencia de planes parciales en curso aún de ejecución con arreglo a la Ley de 1956. Evidentemente, la solución legal sale al paso de tal peligro introduciendo como mecanismo corrector de la subsistencia de la regulación legal de 1956 en las propias determinaciones del planeamiento parcial, la remisión de su ejecución a la nueva regulación legal.

Y de otro lado, la Circular esgrime como razonamiento en favor de la tesis que sustenta la circunstancia de que la obligación de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio requiere la plena aplicación de los mecanismos compensatorios derivados del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado, que sólo puede obtenerse en los nuevos planes generales. En este razonamiento cabe advertir dos quiebras, que lo invalidan.

De una parte, la inversión gratuita de los términos del problema de que parte, ya que sin un fundamento adecuado afirma la aplicabilidad sin más al supuesto regulado en la regla primera de la disposición transitoria segunda del régimen general del aprovechamiento medio según la nueva normativa urbanística, para negar la expresa voluntad legal manifestada en dicho precepto; cuando es así, el proceso lógico y correcto de razonamiento consiste en partir del punto obligado de aquella expresa voluntad, para determinar luego sus límites en atención a la especial estructura del régimen transitorio establecido: aplicabilidad de la nueva normativa legal sobre régimen del suelo urbanizable programado (antes reserva urbana) y ejecución del planeamiento y subsistencia de las determinaciones del planeamiento a ejecutar, que han sido establecidas de acuerdo con la Ley de 1956. Y ello porque si bien es cierto que en la Ley de Reforma el aprovechamiento medio —en cuanto mecanismo de compensación de cargas; función en la que, en todo caso, no se agota, como a continuación se verá, dicha técnica— requiere para su aplicación, con carácter general, su fijación tanto en el ámbito de todo el suelo urbanizable programado, como en el propio del sector que abarque el plan parcial correspondiente, tal doble fijación es precisa exclusivamente para la operatividad de la obligatoria y gratuita cesión del exceso que hubiera entre el aprovechamiento medio del sector y el de la totalidad del suelo urbanizado programado, de modo que con dicho exceso pueda constituirse un fondo con el que producir la compensación en especie prevista como regla general. Pero es lo cierto que el

propio artículo 68 de la Ley de Reforma contempla la posibilidad excepcional de la compensación a metálico, así como también el artículo 111 bis, 2 de la mismo (actual artículo 125.5 del Texto Refundido), y que, en todo caso, la compensación de cargas sería posible dentro del propio ámbito del plan parcial de que se tratara a través de lo dispuesto en el artículo 111.1 de idéntico texto legal (actual artículo 124.1 del Texto Refundido).

Y de otra parte, y aun admitiendo dialécticamente la anterior vertiente del razonamiento de la Circular ministerial, es lo cierto que, en todo caso, la técnica del aprovechamiento medio no sólo constituye un mecanismo de compensación de cargas, sino también de atribución de un determinado contenido urbanístico al derecho de propiedad (el 90 por 100 del aprovechamiento medio asignado al sector correspondiente); aspecto éste totalmente silenciado por la Circular y a cuya aplicación no obstarían los razonamientos aducidos por la misma.

Ahora bien, sin perjuicio de la invalidez de la interpretación dada al problema por la Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda, la respuesta a cuál deba ser —con arreglo a los criterios básicos más arriba expuestos—, el régimen de deberes u obligaciones a cargo de los propietarios en la ejecución de los planes parciales de que se viene hablando aparece claramente ligada, sin embargo, a la concreta situación de tales planes en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, supuesto que la regla 1.^a de la disposición transitoria segunda comprende desde planes que ya estuvieran en dicha fecha aprobados, hasta los que sólo contaran en la misma con aprobación inicial.

Pues bien, partiendo de que la voluntad legal consiste en la aplicación concurrente de parte de la nueva normativa urbanística y de las determinaciones del planeamiento de vigencia transitoria aceptada y, a través del mismo, de los preceptos de la Ley de 1956, el principio general de irretroactividad informante de todo el Derecho transitorio es en este punto decisivo.

En cuanto que la referencia que se contiene en la regla 1.^a de la disposición transitoria segunda al régimen urbanístico del suelo se circunscribe al aprovechamiento medio, el principio de irretroactividad impone una interpretación restrictiva de dicha referencia o remisión; razón por la cual puede concluirse que las cargas no relacionadas con dicho aprovechamiento medio son, en su clase y cuantía, las que vengan determinadas en los respectivos planes parciales por desarrollo del correspondiente plan general; y ello, para todos los planes parciales incluidos en el ámbito de aplicación de aquel precepto transitorio. Conclusión ésta, cuya posibilidad viene, además, facilitada por la práctica igualdad de regulación, en clase y contenido, de las cargas en el artículo 67.3 de la Ley del Suelo de 1956 (el suelo de reserva urbana en dicho texto legal se transformaba en urbano por la sola virtud de la aprobación definitiva del plan parcial correspondiente) y en el artículo 68 de la Ley de Reforma (con la excepción ya hecha de la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio y teniendo en cuenta, respecto de la cesión del suelo para fines públicos, que los estándares urbanísticos hubieran sido en todo caso inaplicables por formar parte de las normas legales ineficaces en el período transitorio, en razón a que se remiten directamente al planeamiento).

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

Así, pues, el problema queda reducido en sustancia a la aplicación o no y, en su caso, con qué alcance, de la técnica del aprovechamiento medio establecida en el artículo 68 de la Ley de Reforma. Y es en la resolución a estas dos cuestiones en la que es preciso tener en cuenta la concreta situación del planeamiento a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, en cuya situación básicamente deben distinguirse dos supuestos: los planes parciales que contaran ya con aprobación definitiva, y los que se encontraran aún en tramitación.

Los primeros, en la medida en que su vigencia transitoria es aceptada por la Ley de Reforma, conservan los efectos producidos a su aprobación definitiva bajo la Ley de 1956, entre los que se encuentra, como muy principal, el de haber atribuido a la propiedad privada —conforme a lo dispuesto por los artículos 10.1, e), 61 y 70.1 del último de los textos legales citados— un preciso contenido urbanístico, que de esta forma había pasado ya a formar parte del patrimonio de los propietarios del suelo antes de la entrada en vigor de la nueva normativa legal. De aquí que la interpretación en este caso de la remisión que efectúa la regla 1.^a de la disposición transitoria cuarta al artículo 68 de la Ley de Reforma no pueda significar —así lo exige el principio de irretroactividad— sustracción o merma de las facultades consolidadas por los propietarios. Ello implica que la aludida remisión deba entenderse se circunscribe en este caso a la faceta de mecanismo de compensación de cargas propia del aprovechamiento medio, pero no a la de su carácter de técnica de atribución igualatoria del aprovechamiento urbanístico y fijación de la carga de cesión de parte de éste. Es, por tanto, con este solo alcance, que hubiera sido admisible la tesis antes combatida, que se mantiene con carácter general en la Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda.

Los segundos, es decir, aquellos que a la entrada en vigor de la Ley de Reforma estuvieran aún en tramitación, en cuanto que su aprobación definitiva no se ha producido antes de aquel momento, sino después de él, debe entenderse que atribuyen a la propiedad privada un determinado contenido urbanístico no en los términos estrictos del régimen legal de 1956, sino en los de éste con las precisiones introducidas por la regla 1.^a de la disposición transitoria segunda, es decir, en los del régimen transitorio de la Ley de Reforma. Ello es así porque durante la tramitación del plan —y aún con arreglo a la Ley de 1956— no cabe reconocer a los propietarios del suelo (promuevan o no el propio plan) otro derecho que el que hace referencia al propio trámite de aquel (a la continuación del procedimiento hasta su definitiva resolución) y desde luego ninguno —sino todo lo más expectativas no protegibles por el principio de irretroactividad— a una determinada opción de ordenación urbanística. El aludido principio de irretroactividad aquí no juega, pues, más que para proteger la conservación de los procedimientos iniciados y su continuación. Fuera de dicho ámbito resulta inaplicable, en cuanto que la aprobación definitiva del plan se produce ya bajo la vigencia del régimen específico creado por el Derecho transitorio de la Ley de Reforma.

Y el aludido Derecho transitorio prescribe la posibilidad de la continuación de los procedimientos de aprobación de los planes en cuestión, ajustados en cuanto a sus determinaciones sustantivas de ordenación a la Ley de 1956 (como lógica consecuencia de la función de desarrollo del planeamiento gene-

ral preexistente a la Ley de Reforma —cuya vigencia transitoria ésta acepta—, que corresponde a aquel planeamiento), con la precisión, sin embargo, del complemento de dicho régimen con la institución del aprovechamiento medio prevista en la nueva normativa legal.

En su consecuencia, los razonamientos anteriores conducen a la admisión de la plena operatividad respecto a los planos parciales de los que ahora se habla de la referida institución, es decir, a la conclusión de que lo procedente en este caso es la interpretación de la remisión que la regla 1.^a de la disposición transitoria segunda hace al aprovechamiento medio previsto en el artículo 68 de la Ley de Reforma, en el sentido de que dicha remisión comprende los dos aspectos propios y ya comentados de aquel aprovechamiento (técnica de atribución igualitaria del contenido urbanístico de la propiedad y de fijación de la carga de cesión de parte de dicho contenido y mecanismo de compensación de cargas).

La mayor coherencia de la conclusión a que se ha llegado en el conjunto del Derecho transitorio establecido por la Ley de Reforma resulta evidente, si se tienen en cuenta su más precisa conformidad a la letra de la disposición transitoria segunda, ha demostrado no infracción de los principios informantes de aquel Derecho y la circunstancia —más arriba ya adelantada— de que sólo a través de la misma es posible conjurar la posibilidad efectiva de un alto grado de bloqueamiento de la finalización del período transitorio y puesta en marcha de la nueva ordenación urbanística mediante la adaptación de los planes generales, a través de la subsistencia —una vez producida esta última adaptación— de planes parciales de reciente aprobación y, en todo caso, en período de ejecución conforme aún a la legislación de 1956. En efecto, la introducción en el régimen transitorio de los planes parciales de que ahora se trata de la innovación más sustancial que en el régimen urbanístico del suelo urbanizable programado introduce la Ley de Reforma, ha de contribuir decisivamente a la disminución de los desfases entre planeamiento general y parcial en el momento de la adaptación del primero a la referida Ley.

No obstante todo lo anterior, tanto en el caso de planes parciales aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, como en el del resto de los contemplados por la regla 1.^a de la disposición transitoria segunda, y cualquiera que sea, incluso, la posición que finalmente se adopte sobre el alcance de la aplicación a la ejecución de los mismos de la técnica del aprovechamiento medio, la principal y prácticamente insalvable dificultad reside en las correctas y precisas inteligencia y aplicación de la expresión utilizada por aquella disposición transitoria respecto a que «... se entenderá por aprovechamiento medio el que resulte del Plan Parcial dentro de su propio ámbito», en la medida en que el propio aprovechamiento medio no aparece debidamente definido y regulado en la Ley de Reforma. Porque lo que no parece desde luego plausible es la simplista identificación de los conceptos «edificabilidad» o aprovechamiento en edificación (que es la medida más característica del aprovechamiento urbanístico en el planeamiento de 1956) y «aprovechamiento medio» (que en la Ley de Reforma parece configurarse como un valor abstracto de contenido compuesto, a partir no sólo de la edificabilidad, sino de otros parámetros, tales como el uso y su intensidad,

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

la posición relativa del inmueble en la trama urbana y en la red de servicios, etcétera).

A la vista de la expresada y extrema dificultad que para la aplicación de la regla 1.^a de la disposición transitoria segunda representa la indeterminación del régimen legal del aprovechamiento medio —dificultad que subsiste— incluso en la interpretación que de dicha disposición da la Circular del Ministerio de la Vivienda, ya que la misma reconoce aplicable aquel aprovechamiento al menos en su faceta de mecanismo de compensación de cargas urbanísticas, sorprende que la referida Circular ni siquiera aluda a este tema. En el estado actual de la cuestión, pues, el correcto desenvolvimiento de la ejecución del planeamiento parcial se va a ver seriamente afectado por la aludida indeterminación legal, a la que el Ministerio de la Vivienda debería dar solución lo más pronto posible a través de una norma reglamentaria específicamente dirigida a desarrollar el régimen propio del aprovechamiento medio en el Derecho transitorio.

b) El régimen de la ejecución propiamente dicha

La determinación del régimen propio de los mecanismos y sistemas de ejecución de los planes parciales contemplados por la regla 1.^a de la disposición transitoria segunda es cuestión de resolución más sencilla.

En la medida en que la sujeción legal de la ejecución de estos planes, como mínimo, debe entenderse extensiva a los nuevos mecanismos y procedimientos de ejecución y sistemas de actuación regulados por la Ley de Reforma y que los preceptos referentes a tales mecanismos, procedimientos y sistemas no plantean cuestiones de retroactividad, al incidir sólo en aspectos adjetivos y no existir, en todo caso, derecho alguno reconocible a determinadas formas o sistemas de ejecución del planeamiento, el problema ahora se reduce a la adecuada articulación de la concurrencia resultante de la aplicabilidad indudable de aquellos preceptos y de las prescripciones de los propios planes parciales aún ajustados a la Ley de 1956 y a los planes generales correspondientes, que asimismo se apoyan en dicha Ley.

Aquí, por lo tanto, no hay lugar a distinguir entre planes ya aprobados antes de la vigencia de la Ley de Reforma y aún en dicho momento en tramitación. Todo el planeamiento parcial comprendido por la regla 1.^a de la disposición transitoria primera queda sometida a un mismo régimen de ejecución.

El único problema de importancia que se plantea en este caso, además de los derivados de la articulación de las normas concurrentes a que antes se ha hecho alusión, radica en los planes ya definitivamente aprobados antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, que hubieran adoptado el sistema de cesión de viales (en los restantes planes no surge tal problema, ya que la previsión en tal sentido que se contuviera en el proyecto correspondiente ha de entenderse que debe sustituirse en el curso del procedimiento de aprobación). La solución, con arreglo a lo expuesto y en consideración a la supresión

del sistema de cesión de viales por la Ley de Reforma, no puede ser otra que la de la procedencia de la sustitución de dicho sistema por cualquiera de los recogidos efectivamente por aquel texto legal; solución que consagra la Circular ministerial varias veces aducida³⁵.

Sin embargo, la solución anterior no resuelve por completo la cuestión, pues resta por determinar el procedimiento con arreglo al cual ha de procederse a la sustitución del sistema previsto. En este sentido, la aplicabilidad prevalente de los preceptos de la nueva normativa legal reguladores de la ejecución del planeamiento que más atrás ha quedado razonado, avala la conclusión de que el procedimiento a seguir ha de ser el regulado por el artículo 105, en relación con el 106.3 de la Ley de Reforma (artículos 118 y 119.3, respectivamente, del Texto Refundido). En definitiva, pues, la previsión en un plan ya aprobado, pero sujeto al régimen transitorio, del sistema de cesión de viales para su ejecución, ha de ser tratada —en la medida en que dicho sistema ha desaparecido incluso en aquel régimen transitorio— como supuesto de no precisión por el plan del sistema de actuación, lo que posibilita la subsunción del supuesto en el previsto en el artículo 106.3 citado, que remite a efectos procedimentales al 105, asimismo invocado.

De resto, la única problemática que suscita la ejecución de los planes comprendidos en la regla 1.ª de la disposición transitoria segunda es la derivada de la resolución de las contradicciones inevitables en la aplicación concurrente de los preceptos de la nueva normativa legal y de las prescripciones del planeamiento aún ajustadas a la anterior. En este terreno, ha de operarse con arreglo al criterio de la prevalencia de las normas legales sobre las determinaciones de los planes.

En cualquier caso, parece que deberá entenderse, en principio, que el ámbito de cada plan parcial constituye un solo polígono, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 104.1 de la Ley de Reforma (artículo 117 del Texto Refundido). Y ello, en razón a que la regla 1.ª de la disposición transitoria segunda fija el aprovechamiento medio para todo el ámbito de los planes parciales, con lo que parece estar identificado para este caso los conceptos de sector [ámbito territorial propio del plan parcial; art. 9 ter. 2.2, d) de la Ley de Reforma, y 12, 2.2, d) del Texto Refundido] y polígono [unidad de actuación o ejecución, que puede o no coincidir con el ámbito del plan parcial; art. 10.2, a) de la Ley de Reforma, y 13.2, a) del Texto Refundido].

En el supuesto de que los planes parciales de cuya ejecución se trate establezcan ya una división en polígonos, parece admisible su ejecución por polígonos, pero siempre que se proceda previamente a una nueva delimitación de éstos conforme a los preceptos de la nueva normativa urbanística, de la que resulte la ratificación o, en su caso, modificación de la división ya contenida en los planes, con arreglo a los criterios establecidos por el artículo 104.2 de la

³⁵ La Circular citada, en el inciso final del párrafo 1.º de la letra A) del punto 2, dice textualmente: «Por ello, en los Planes parciales aprobados que hubieran fijado como sistema de actuación el de cesión de viales, éste habrá de ser sustituido por alguno de los previstos en la Ley de Reforma».

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

Ley de Reforma (art. 117.2 del Texto Refundido). Ello se justifica en el mandato legal de regulación de la ejecución de los planes por la legislación reformada y en el carácter fundamental del precepto aludido para que aquella ejecución pueda tener efectivamente lugar con arreglo a aquella legislación.

Por último, el caso de los planes parciales que no contengan división alguna en polígonos, pero cuya ejecución a través de dichas unidades de actuación se considera necesaria u oportuna, no plantea problemas, ya que parece clara la sujeción sin más de la delimitación de polígonos a efectuar a los preceptos de la nueva normativa urbanística.

C) Supuesto de planes parciales aprobados inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma

La regla 2.^a de la disposición transitoria segunda, que se refiere a los planes parciales que se aprueben inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, limita su regulación a la determinación del régimen a que tales planes han de ajustar sus determinaciones sustentativas de ordenación, sin establecer —al contrario de lo que hace la regla 1.^a de la misma disposición— regla alguna en cuanto a la ejecución de aquéllos.

La ausencia de toda prescripción legal expresa en cuanto al régimen regulador de la ejecución de estos planes, ha de suplirse con arreglo al criterio básico —más atrás ya constatado— de que parte del Derecho transitorio en este punto y de una interpretación de conjunto de la disposición transitoria segunda.

Así, es evidente que con arreglo al criterio básico aludido, consistente en que los planes parciales ya en ejecución a la entrada en vigor de la Ley de Reforma continúan ejecutándose con arreglo a la Ley del Suelo de 1956, y los que aún no hubieran comenzado a ejecutarse en aquel momento han de actuarse conforme a la Ley de Reforma, los planes de que ahora se trata deben ejecutarse de acuerdo con los preceptos de esta última Ley, lo que constituye ya una primera aproximación al régimen regulador de su ejecución.

Para precisar aún más dicho régimen de ejecución, forzoso resulta acudir a la disposición transitoria segunda. En la estructura de ésta —prescindiendo ahora de su división en dos reglas— cabe apreciar la distinción de tres supuestos: planes ya aprobados definitivamente a la entrada en vigor de la Ley de Reforma; planes aprobados ya inicialmente en dicho momento y que se aprueben definitivamente con posterioridad; y, por último, planes que se aprueben inicial y definitivamente después de la aludida fecha.

De no derivarse de la regulación que al último de los supuestos aludidos dedica la regla 2.^a de la disposición transitoria segunda criterio distinto alguno, ninguna razón existiría para no concluir que los planes incluidos en aquél se encuentran sujetos, cuando menos, al mismo régimen transitorio de ejecución

a que la regla 1.^a de la misma disposición transitoria somete a los planes parciales comprendidos en los dos primeros supuestos de los antes enumerados. Ahora bien, y conforme ha quedado ya visto, el régimen establecido en esta última regla no es uniforme para todos los planes a que la misma se refiere. En la medida en que la situación de los planes incluidos en el segundo de los supuestos enunciados es más equiparable a la de los comprendidos en el tercero de aquéllos y que constituyen el objeto de la regla 2.^a de la disposición transitoria ahora estudiada, por la razón obvia de que en ambos casos coincide la circunstancia de que, al producirse la aprobación definitiva con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, no existe atribución de facultades y contenidos urbanísticos específicos a la propiedad privada con anterioridad a aquel momento y, por lo tanto, es posible una aplicación más intensa de la nueva normativa legal urbanística, debe afirmarse que el régimen propio de la ejecución del planeamiento ha de coincidir asimismo en ambos casos.

Así pues, y sobre la base del razonamiento expuesto, la respuesta al interrogante derivado de la ausencia de una regulación expresa, en la regla 2.^a de la disposición transitoria segunda, del régimen aplicable a la ejecución de los planes en dicho precepto comprendidos, ha de ser —como mínimo— la aplicación íntegra a los mismos del régimen antes determinado para la ejecución de los planes parciales que, a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, contaran, al menos, aprobación inicial, pero que no gozaran aún de aprobación definitiva.

Sin embargo, el hecho de que la referida regla 2.^a de la disposición transitoria sujeta a los planes parciales que constituyen su objeto a una obligación de mayor adaptación a la nueva normativa legal (en concreto a que en sus determinaciones de ordenación, sin perjuicio de desarrollar las del plan general que ejecuten, incorporen el contenido dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Reforma) no pueda dejar de producir consecuencias en el régimen de ejecución de tales planes. Esta imposición de una mayor adaptación a la legislación urbanística reformada se justifica indudablemente en la circunstancia de que la entrada en vigor de aquélla y, por lo tanto, de su Derecho transitorio es previa a la iniciación misma del procedimiento de aprobación de los planes; razón por la cual el principio de irretroactividad reduce el ámbito de su operatividad al derivado de la subsistencia de las determinaciones del plan general respectivo del que aquellos parciales constituyan desarrollo.

Conforme quedó explicado en su momento, al estudiar la situación del planeamiento parcial a la entrada en vigor de la Ley de Reforma y durante el período transitorio, la expresada obligación legal de que los planes parciales se ajusten a lo dispuesto en el artículo 10 de aquella Ley significa más precisamente el deber de incorporación a las determinaciones de aquellos planes de los estándares urbanísticos. Por lo tanto, puede concluirse que el plus que la repetidamente citada obligación añade al régimen de ejecución, propio de los planes parciales de que ahora se habla, se sitúa en el régimen urbanístico del suelo y consiste en que la carga de cesión obligatoria y gratuita de suelo con fines públicos no se define ya en su contenido a partir de las determinaciones del

El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)

plan general correspondiente y, por lo tanto, de los preceptos de la Ley del Suelo de 1956, sino de acuerdo en el apartado a) del artículo 68.3 de la Ley de Reforma.

En síntesis, pues, el régimen regulador de la ejecución de los planes objeto de la regla 2.^a de la disposición transitoria segunda es el mismo ya anteriormente explicitado para el supuesto de los planes parciales que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, estuvieran aún en tramitación, pero contarán ya con aprobación inicial (por lo que basta ahora con una simple remisión a lo allí expuesto), si bien con el añadido de que —en lo que hace al régimen urbanístico del suelo— el cuadro de cargas urbanísticas es ya prácticamente el previsto en la nueva legislación para el suelo urbanizable programado, en cuanto que no sólo es plenamente operativa la técnica del aprovechamiento medio, sino que, además, el contenido mínimo de la obligación de cesión gratuita de suelo, plan general respectivo del que aquellos parciales constituyan desarrollo.

Conforme quedó explicado en su momento, al estudiar la situación del planeamiento parcial a la entrada en vigor de la Ley de Reforma y durante el período transitorio, la expresada obligación legal de que los planes parciales se ajusten a lo dispuesto en el artículo 10 de aquella Ley significa más precisamente el deber de incorporación a las determinaciones de aquellos planes de los estándares urbanísticos. Por lo tanto, puede concluirse que el plus que la repetidamente citada obligación añade al régimen de ejecución, propio de los planes parciales de que ahora se habla, se sitúa en el régimen urbanístico del suelo y consiste en que la carga de cesión obligatoria y gratuita de suelo con fines públicos no se define ya en su contenido a partir de las determinaciones del plan general correspondiente y, por lo tanto, de los preceptos de la Ley del Suelo de 1956, sino de acuerdo en el apartado a) del artículo 68.3 de la Ley de Reforma.

En síntesis, pues, el régimen regulador de la ejecución de los planes objeto de la regla 2.^a de la disposición transitoria segunda es el mismo ya anteriormente explicitado para el supuesto de los planes parciales que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, estuvieran aún en tramitación, pero contarán ya con aprobación inicial (por lo que basta ahora con una simple remisión a lo allí expuesto), si bien con el añadido de que —en lo que hace al régimen urbanístico del suelo— el cuadro de cargas urbanísticas es ya prácticamente el previsto en la nueva legislación para el suelo urbanizable programado, en cuanto que no sólo es plenamente operativa la técnica del aprovechamiento medio, sino que, además, el contenido mínimo de la obligación de cesión gratuita de suelo con fines públicos viene determinado por aplicación de los estándares urbanísticos introducidos por el artículo 10 de la Ley de Reforma.

Así, por lo tanto, y para concluir, la regla 2.^a de la disposición transitoria constituye el supuesto del Derecho transitorio de aplicación más amplia e intensa de la nueva normativa legal urbanística, en cuanto se corresponde con el caso de menor operatividad del principio de irretroactividad, ya que, en defi-

Luciano Parejo Alfonso

nitiva, se trata de planes cuyo procedimiento de aprobación se produce por completo —ya desde la aprobación inicial— bajo el imperio del Derecho transitorio y en razón a los cuales no es posible, por ello, aducir la atribución de derechos o la consolidación de situaciones (más allá de los amparados por el plan general que se desarrolle). Esta última apreciación reviste importancia, en la medida en que viene a confirmar, otorgándole coherencia final, a la interpretación que de la regla 1.^a de la misma disposición transitoria segunda antes se ha hecho.